
3 1761 07354779 6

Gruber

Die Vorbereitung und Organisation der internationalen Kongresse und Konferenzen

Internationale Staatenkongresse und Konferenzen

ihre Vorbereitung und Organisation

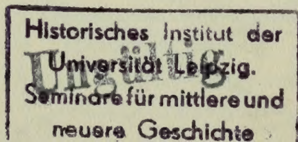
eine völkerrechts-diplomatische Untersuchung
auf Grund der Staatenpraxis vom Wiener
Kongreß 1814 bis zur Gegenwart

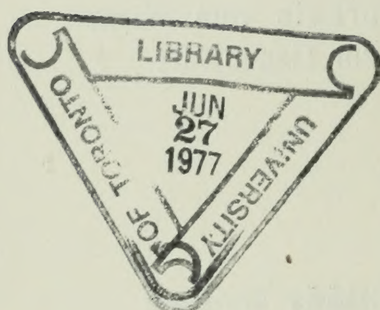
von

Dr. jur. Richard Gilády Gruber

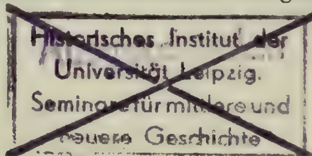


Berlin 1919
Puttkammer & Mühlbrecht
Buchhandlung für Staats- und Rechtswissenschaft
Berlin W. 56, Französische Straße 28




LIBRARY
JUN
27
1977
UNIVERSITY
OF TORONTO

Inhalts-Verzeichnis



Vorwort

Immer noch tobt der Menschen und Werte in einer bisher ungeahnten Weise verheerende Krieg. Ein Krieg der zivilisierten Welt, welcher den ganzen Erdball in Flammen auflodern läßt, die aufbauende Arbeit vieler Jahrzehnte rücksichtslos zerschmettert und in welchem die Gewalt in ihren vollendetsten technischen Formen wahre Triumphe feiert.

Wird auch die Gewalt als Mittel zur Ordnung menschlicher Lebensverhältnisse in bestimmten Fällen nicht ganz entbehrt werden können, so hat sich auf der andern Seite doch noch nie der Gedanke der von ihren Folgen betroffenen Menschheit in so hohem Maße aufgedrängt, daß der gegenwärtige Krieg sich als ein viel zu kostspieliges und in seinen Ergebnissen gänzlich unbefriedigendes Mittel erwiesen hat, um die Interessengegensätze der Völker endgültig und dauernd auszugleichen.

Im Zeitalter des technischen Fortschritts auf allen Gebieten wird daher an alle Beteiligten mit Naturnotwendigkeit auch die Frage herantreten: könnte nicht eine Technik ersonnen werden, welche die Machtverhältnisse der Völker auf eine Art zu regeln geeignet wäre, die mit wesentlich geringeren Opfern verknüpft ist?

Das Mittel liegt nahe bei der Hand, und nur der Wille sollte vorhanden sein, um es in Tätigkeit zu setzen. Die Wirkung erprobter Mittel wird dadurch nicht abgeschwächt, daß von verschiedenen Seiten mehrmals verkündet worden ist, der jetzige Krieg habe zweifellos dargetan, daß das Völkerrecht, das Ergebnis so mancher diplomatischer Beratungen

an Kongressen und Konferenzen nutzlos war und die zahlreichen Staatenverträge, deren Gesamtheit man bisher als die Grundlage des europäischen Gleichgewichts betrachtete, ein bloßes Blendwerk gewesen seien.

Sah man auch einige dieser Uebereinkünfte mit den Füßen treten, hatte man auch Gelegenheit sich von der Indolenz zu überzeugen, mit welcher manche Verträge interpretiert und behandelt wurden, mußte doch der Gedanke einer sicheren und durchgreifenderen Verständigung mit umso leuchtenderer Klarheit hervortreten. Denn nur dies kann der einzige Weg sein, vom Unrecht und von der Gewalt zum Recht und zur Einsicht zu gelangen. Diese Aufgabe kann wieder nur durch das Mittel der zwischenstaatlichen Konferenzen gelöst werden, die durch ihr Ergebnis: die überstaatlichen Abmachungen und Verträge, allein die Möglichkeit gewähren, sämtliche Momente der einzelstaatlichen Intentionen dermaßen in Betracht zu ziehen, daß der nationale Wille nicht weiter isoliert dastehe, sondern vielmehr die Interessen der Kulturstaatengemeinschaft nach dem Grade ihrer Einwirkung aufeinander wechselseitig bedingt und gruppiert werden.

In der Möglichkeit der richtigen Würdigung und der Förderung des harmonischen Ineinandergreifens der Politik der einzelnen Völkerrechtssubjekte liegt der größte Wert der gemeinschaftlichen Beratungen an Kongressen oder Konferenzen. Wie ein Einklang in die Vielgestaltigkeit der Interessengegensätze der einzelnen Staaten gebracht werden kann, würde den Gegenstand einer Darstellung etwa über: „Hilfsmittel zur Erlangung von Kompromissen bei Konferenzen“ bilden. Zweck der vorliegenden Abhandlung ist lediglich die Beschreibung der Organisation diplomatischer Zusammenkünfte, also der Grundlagen, auf welcher in der Praxis bisher gebaut wurde und der Verbesserungen, vermittels welcher die Technik solcher Beratungen weitergebildet werden soll.

Die Arbeitsweise war dabei zweierlei. Die Feststellung des Verfahrens und der Organisation der bisherigen amtlichen Staatenkongresse beruht auf einer Reihe historischen Tatsachenmaterials und protokollarischer Quellen. Zur Gewinnung einer Uebersicht mußte meiner Arbeit eine

umfassende Lektüre der Kongreß- und Konferenzprotokolle, sowie eine systematische Gliederung des Materials über sämtliche wichtigen Staatenzusammenkünfte zugrunde gelegt werden. Der Aufbau der künftigen Konferenzorganisationen kann hingegen nicht ausschließlich auf dem Boden des Althergebrachten und der eingewurzelten diplomatischen Usancen erfolgen, sondern es ist auch eine Kritik derselben durch eine Erklärung des Zweckmäßigen und in gewissen Fällen Brauchbaren von besonderer Wichtigkeit. Das vielfach Bewährte soll naturgemäß der Praxis der Vergangenheit entnommen und den neuen Bedürfnissen in entsprechender Weise angepaßt werden. Die Fehler und Mängel sind nur angedeutet, aber als völlig wertlose Mißgriffe der Diplomatie unberücksichtigt gelassen.

Es ist mit Bestimmtheit anzunehmen, daß die kolossale Umwälzung, welche der Krieg in jeder Hinsicht mit sich bringt, auch auf die Entwicklung der Technik der späteren diplomatischen Beratungen einwirken wird, so daß sich auch das Verfahren bei Konferenzen etwas anders gestalten dürfte als bisher. Sollte aber deshalb eine Darstellung der rechtlichen Grundlagen der früheren Kongresse eine bloß historische Bedeutung haben? Keinesfalls. Wie bei jeder Institution, ist man besonders auf dem Gebiete gezwungen, an die nützlichen Vorarbeiten der bestehenden Praxis anzuknüpfen, ja nicht nur die Technik der Konferenzen zu vervollkommnen, sondern insbesondere für deren rechtliche Niederschläge eine überstaatliche Durchführung und Allgemeinverbindlichkeit anzustreben, um überhaupt Gedeihliches, international Entscheidendes leisten zu können. Verbesserungen müßten jedoch nur Schritt für Schritt erfolgen. Den Entwicklungsstadien des Rechtslebens sind radikale Umgestaltungen fremd, diese wären sogar verhängnisvoll. Sprungweise Fortschritte charakterisieren lediglich Aktionen physischer Gewaltsentfaltung.

Es ist daher auch lächerlich, von der Lebensunfähigkeit und Untauglichkeit eines internationalen Rechts zu sprechen. Dies wäre nichts anderes, als zugleich eine Negierung jeglicher Kultur samt den wohltätigen Wirkungen der Wissenschaft.

Aus dem Vergleiche der Protokolle der großen europäischen und Weltkonferenzen ist zweifellos zu ersehen, daß in den letzten Jahrzehnten, namentlich aber seit der zweiten Haager Friedenskonferenz sich eine ziemlich brauchbare Technik der Konferenzen ausgebildet hat. Es ist nun auch ganz bestimmt, daß bei einem demnächst zu projektierenden Kongresse die bestbewährte Praxis in allen wesentlichen Punkten wieder berücksichtigt werden wird, und dies umsomehr, als die Art der Organisation der im Laufe des letzten Dezenniums abgehaltenen Konferenzen sich sozusagen schon zur Anerkennung emporgerungen hat und nahezu zur allgemeinen Rechtsüberzeugung geworden ist.

Verfasser dieser Abhandlung hat sich die Aufgabe gestellt, die Kongreß- und Konferenzpraxis durch eine, stets auf authentischen Akten und Dokumenten beruhende systematische Zusammenstellung, auf rechtliche Grundsätze zurückzuführen, bezw. durch das Recht zu beleuchten. Das außerordentlich zerstreute Material hat es aber, wie bei mancher wissenschaftlichen Studie, auch hier mit sich gebracht, daß das Ergebnis zur aufgewandten Mühe im umgekehrten Verhältnisse steht.

Ich hoffe aber, daß es mir dennoch einigermaßen gelungen ist, sowohl dem Theoretiker, als auch dem Praktiker eine rasche Orientierung über die bestehenden Bräuche und diplomatischen Gepflogenheiten zu ermöglichen.

An dieser Stelle spreche ich auch Herrn Professor Dr. Max Huber für seine Unterstützung meinen verbindlichsten Dank aus.

Seinen unschätzbaren Winken und praktischen Ratschlägen schulde ich es in erster Linie, daß meine Arbeit in dieser Form, mit zahlreichen Belegen, Dokumenten und Hinweisungen erscheinen kann.

Zürich, September 1918.

Der Verfasser.

Handbücher und Einzeldarstellungen

I

Adler, A.,
Die Haager Friedenskonferenz des Jahres 1907 und die Fortbildung des Völkerrechts. Berlin 1909. —

Albin, P.,
Les grands Traités politiques. Paris 1912.

Alvarez, A.,
La codification du droit international. Ses tendances — ses bases. Paris 1912. —

Angeberg, Comte de
Le Congrès de Vienne et les Traités de 1815. 2 Vols. Paris 1864.

Arnaud, E,
La troisième Conférence de la Paix. Berne 1913. —

Baldwin, S. E.,
The international congresses and conferences of the last century as forces working toward the solidarity of the world. — (Vgl. unter den Zeitschriften, II a).

Barclay, Th.,
Problems of international Practice and Diplomacy. With special reference to The Hague Conferences and Conventions and other General International Agreements. London 1907. —

Bernhardi, Th. v.,
Geschichte Rußlands und der europäischen Politik. 4 Bde. Leipzig 1863. —

Bianchi, N.,
Storia documentata della Diplomazia Europea in Italia. Vol. 1 & 7. Torino 1865—70. —

Bluntschli, M.,
1. Das moderne Völkerrecht der zivilisierten Staaten. Als Rechtsbuch dargestellt. 1868. 3. Aufl. 1878. —

2. Le Congrès de Berlin et sa portée au point de vue du droit international. (Vgl. Zeitschriften, II a.)

Bonfils, H.,
Manuel de droit international public. Sixième édition. Revue et augmentée par P. Fauchille. Paris 1912. —

Bulle, C.,
Geschichte der neuesten Zeit, 1815—1885. Bde. 1—4. Berlin 1888.

Büchi, R.,
Die Pan-Amerikanischen Konferenzen. Züricher Diss. 1914. —

Calvo, Ch.,
Le droit international, théorique et pratique. Vols. I—IV. Paris 1887.

Dambach, O.,
1. Die Post- und Telegraphenverträge. 2. Die Staatsverträge über Urheberrecht, Musterschutz, Markenschutz und Patentrecht. — In v. Holtzendorffs Handb. d. Völkerrechts, Bd. III.

Delord, T.,
Histoire du Second Empire. Tome I. Paris 1869. —

Despagnet-Boeck,
Droit international public. Paris 1910. —

Dumas, J.,
Simple Introduction à l'étude du problème de la Codification du Droit international public. Berne 1912. —

Dungern, Freiherr v.,
Die Bukarester Friedenskonferenz. In Jahrb. des Völkerrechts. Herausg. v. Theod. Niemeyer und K. Strupp. Bd. II, 2. Abtlg. München und Leipzig 1915. —

Endres, K.,
Die völkerrechtlichen Grundsätze der Kriegführung zu Lande und zur See. Berlin 1909. —

Flassan, G. R. de,
Histoire du Congrès de Vienne. Vols. I—III. Paris 1829. —

Fleischmann, M.,
Völkerrechtsquellen. Halle a. S., 1905. —

Fried, A. H.,
1. Die zweite Haager Konferenz. Leipzig 1908. —
2. Handbuch der Friedensbewegung. Bde. I—II. 2. Aufl.
3. Die panamerikanische Bewegung. In Jahrb. d. Völkerrechts. Bd. I. Leipzig 1913.
4. Europäische Wiederherstellung. Zürich 1915. —

Ghillany, F. W.,
Diplomatisches Handbuch, 2 Bände. Nördlingen 1855. —

Heffter, A. W.,
Das europäische Völkerrecht. Berlin 1855. —

Heilborn, P.,
Das System des Völkerrechts. Berlin 1896. —

Higgins, P. A.,
The Hague Peace Conferences and other international conferences concerning the laws and usages of war. Cambridge 1909. —
Hill, D. J.,
Völkerorganisation und der moderne Staat. Berlin 1911. —
Hilty, K.,
Politisches Jahrbuch der Schweiz. Eidgenossenschaft. Bern. Bde. XIV. / Staatsverträge und Kongresse /; XV. / Die Schweiz und die Haager Verträge /; XXII. / Staatsverträge und Kongresse /. —
Hold v. Ferneck,
Die Reform des Seekriegsrechts durch die Londoner Konferenz 1908/09. In Handbuch des Völkerrechts. Bd. IV, dritte Abtlg. Herausgegeben von Fritz Stier-Somlo, Cöln. —
Holls, F. W.,
The peace Conference at the Hague. New-York 1900. —
Holtzendorff, F. v.,
Handbuch des Völkerrechts. Bde. II und III. Hamburg 1887. —
Huber, Max,
Die Fortbildung des Völkerrechts auf dem Gebiete des Prozeß- und Landkriegsrechts durch die II. internationale Friedenskonferenz. In Jahrb. des öfftl. Rechts. Bd. II. Tübingen 1908.
Die Gleichheit der Staaten. In Juristische Festgabe des Auslandes zu Josef Kohlers 60. Geburtstag, 9. März 1909. — Stuttgart 1909. —
Beiträge zur Kenntnis der soziologischen Grundlagen des Völkerrechts und der Staatengesellschaft. In Jahrb. d. öffentl. Rechts d. Gegenwart. Bd. IV, 1910. —
Gemeinschafts- und Sonderrecht unter Staaten. In Festschrift für Otto Gierke, zum siebzigsten Geburtstag. Weimar 1911. —
Hull, W. I.,
The two Hague Conferences, Boston 1908. —
Jellinek, G.,
Allgemeine Staatslehre. 3. Aufl. Berlin 1913. —
Jitta, J.,
Die Haager Wechsel- und Scheckkonferenzen. In Jahrb. des Völkerrechts. Herausg. von Th. Niemeyer und K. Strupp. Bd. I. Leipzig 1913.
Katscher, L.,
Der Weltpostverein. In „Kultur und Fortschritt“ Nr. 243. 1909. —
Kjellén, R.,
Die Großmächte der Gegenwart. Berlin 1914. —
Klüber, J. L.,
Akten des Wiener Kongresses. Bde. I, II und VIII. — Uebersicht der diplomatischen Verhandlungen des Wiener Kongresses. Frankfurt a. M. 1816. —
Kraus, H.,
Die Monroedoktrin. Berlin 1913.

Lammasch, H.,

Uebersicht über die Ergebnisse der ersten und zweiten Haager Friedenskonferenz. In Handb. des Völkerrechts. Bd. III, Abt. 3, Stuttgart 1913/14.

Die Lehre von der Schiedsgerichtsbarkeit in ihrem ganzen Umfange. Ebenda, Bd. III, Abt. 3. —

Lapradelle, de,

La Conférence de la Paix. Vgl. unter den Zeitschriften II a.

Lawrence, T. J.,

The Principles of International Law; London 1898.

International Problems and Hague Conferences. London 1908.

Lémonon, E.,

La Seconde Conférence de la Paix. Paris 1912. —

Liszt, F. v.,

Völkerrecht. Systematisch dargestellt. Berlin 1915. —

Mandere, H. van der,

Die Opiumkonferenz im Haag und die Opiumkonvention / vom 23. Januar / 1912. — In Jahrbuch des Völkerrechts, Bd. I. —

Martitz, F. v.,

Völkerrecht. — In Kultur der Gegenwart, Teil II, Abt. 8: Systematische Rechtswissenschaft. Berlin und Leipzig 1913.

Meili, F.,

Eisenbahnverträge. Die Initiative zu einem internationalen Vertrage über Frachtrecht und die erste internationale Konferenz. In Holtzendorffs Handb. des Völkerrechts. Bd. III. —

Das internationale Privatrecht und die Staatenkonferenzen im Haag. Jubiläumsschrift für Prof. Dernburg. Zürich 1900. —

The Four Hague Conferences on Private International Law. / Paper read before the Universal Congress of Lawyers and Jurists, at the St. Louis Exposition, September 29, 1904. — /

Mérignhac, A.,

La Conférence internationale de la Paix. Paris 1900. —

La deuxième conférence internationale de la Paix. Paris 1908. —

Metternich, le Prince de,

Mémoires. / Publiés par son Fils le Prince Richard de Metternich. / 2 vols. Paris 1880. —

Meurer, Ch.,

Die Haager Friedenskonferenz. Friedensrecht der Haager Konferenz. Bd. I. München 1905. —

Das Kriegsrecht der Haager Konferenz. Bd. II. München 1907. —

Miruss, A.,

Das europäische Gesandtschaftsrecht. 2 Bde. Leipzig 1847.

Nippold, O.,

Vorfragen des Völkerrechts. In Jahrb. d. öffentl. R. d. G. Bd. VII. Tübingen 1913.

Nys, E.,
Le droit international. Les principes, les théories, les faits. Bruxelles 1912. Tome II / Les Congrès et Conférences /.
Oechsli, W.,
Geschichte der Schweiz im XIX. Jahrhundert. Bd. II / Die Schweiz am Wiener Kongreß. / Leipzig 1913. —
Oncken, W.,
Allgemeine Geschichte. Orientalische Angelegenheit. Abt. IV, Teile 3 und 5. — Berlin.
Oppenheim, L.,
Die Zukunft des Völkerrechts. In Festschrift für Karl Binding zum 4. Juni 1911. Bd. I. Leipzig 1911. —
International Law. London 1912. 2nd edition. —
Pierantoni, A.,
Die Fortschritte des Völkerrechts im XIX. Jahrhundert. Deutsch von Scholz. Berlin 1899. —
Pohl, H.,
Der Monroe-Vorbehalt. In Festgabe für Paul Krüger. Berlin 1911.
Pradier-Fodéré,
Cours de Droit diplomatique. Paris 1881. T. II. —
Traité de droit international public européen et américain suivant les progrès de la science et de la pratique contemporaine. T. VI.
Pradt, M. de,
Du Congrès de Vienne. 2 vols. Paris 1815. —
Ratzenhofer, G.,
Wesen und Zweck der Politik. Die politische Aktion nach außen. Bd. II. Leipzig 1893. —
Renault, L.,
Les deux Conférences de la Paix 1899 et 1907. Paris 1908. —
L'oeuvre de la Haye en 1899 et en 1907. Stockholm 1908. —
Rivier, A.,
Lehrbuch des Völkerrechts. Stuttgart 1899. —
Schollenberger, J.,
Geschichte der Schweizerischen Politik. Bd. II. / Der Wiener Kongreß. / 1908. —
Schramm, G.,
Die Verhandlungen und Beschlüsse der Londoner Seekriegsrechtskonferenz. Berlin 1911. —
Schultheß, H.,
Europäischer Geschichtskalender. Jahrg. 19 und 20. / Der Berliner Kongreß 1878. / Nördlingen 1879—80. —
Schücking, W.,
Der Staatenverband der Haager Konferenzen. Bd. I. Leipzig 1912. —
Scott, J. B.,
The Hague Peace Conferences. Baltimore 1909. —

Seignobos, Ch.,
Politische Geschichte des Modernen Europa. Entwicklung der Parteien und Staatsformen 1814—1896. Leipzig 1910. —

Singer, A.,
Geschichte des Dreibundes. Der Inhalt des Dreibundes. Leipzig 1914.

Travers Twiss, Sir,
Le droit des gens ou des nations considérées comme communautés politiques indépendantes. 2 vols. 1887 & 1889. —

Triepel, H.,
Völkerrecht und Landesrecht. Leipzig 1899. Tübingen 1907. —

Ullmann, E. v.,
Völkerrecht. Neubearbeitung auf der Grundlage d. l. A. / 1898 /, im „Handb. d. öffentl. Rechts". Tübingen 1908. —
Die Londoner Seekriegsrechtskonferenz, im Jahrb. d. öffentl. Rechts, Bd. IV.

Weber-Baldamus,
Weltgeschichte. Leipzig 1906. —

Wehberg, H.,
Die Abkommen der Haager Friedenskonferenzen, der Londoner Seekriegskonferenz nebst Genfer Konvention. Berlin / Guttentag / 1910.
Das Papsttum und der Weltfriede. Das Papsttum und die Haager Friedenskonferenzen. 1915. —

Wertheimer, E. v.,
Graf Julius Andrássy, sein Leben und seine Zeit. Bd. III. / Der Berliner Kongreß v. 1878 /. Berlin 1913. (Deutsche Verlagsanstalt).

White, A. D.,
Aus meinem Diplomatenleben. / Die erste Haager Konferenz v. 1899. / Als Präsident der Delegierten Amerikas. / Leipzig 1906. —

Wirth, A.,
Geschichte der Türken. Stuttgart 1912. —

Woltmann, K. L.,
Geschichte des Westphälischen Friedens. Bd. II. Leipzig 1809. —

Zaleski, W.,
Die völkerrechtliche Bedeutung der Kongresse. Dorpater Diss. 1874.

Zorn, Ph.,
Zur neuesten Entwickelung des Völkerrechts. In der Festgabe für Dr. Karl Güterbock. Berlin 1910. —
Das völkerrechtliche Werk der beiden Haager Friedenskonferenzen. In Zeitschrift für Politik. Bd. II. Berlin 1909. —
Die beiden Haager Friedenskonferenzen von 1899 und 1907. In Handb. des Völkerrechts. Cöln 1915. —

II

a) Zeitschriften

American Journal of International Law, Vols. I, II, VIII. New-York. / Baldwin, The international congresses and conferences; Hicks, The Equality of Staates and the Hague Conferences & Scott, The work of the Second Hague Peace Conference, and Recommendation for a Third Peace Conference at The Hague,; Myers, D. P., Representation in Public International Organs / vol. 8, 1914 / The Annals of the American Academy of Political and Social Science· Vols. 16, 37.

Archiv für öffentliches Recht. Bd. 15. — / Stengel, Die Haager Friedenskonferenz und das Völkerrecht. /

Blätter für zwischenstaatliche Organisation. Zürich. Nr. 2, 6, 7.

Deutsche Juristen-Zeitung, Jahrg. XI, 1906 / Zorn, Internationale Konferenzen. /

Journal du Droit international privé et de la Jurisprudence comparée. 36. année. —

The Law Quarterly Review. Vol. XXV. — / Oppenheim, Enemy character after the Declaration of London, 1909. /

The Quarterly Review. Vol. 208. / Westlake, The Hague Conference /. London 1908.

Revue de Droit international et de législation comparée. Tome 17 & 18. — / Travers Twiss, Sir, Le Congrès de Vienne et la Conférence de Berlin / 1885 /. Martens, M. de, La Conférence du Congo à Berlin. /

Revue Générale de Droit international Public, 5, 7, 16. / Tome VII: Bompard, Le Pape, les Etats et la Conférence de la Haye; tome XVI: de Lapradelle, La Conférence de la Paix. / —

Revue politique et parlementaire. Tome 61. / Lémonon, La Conférence navale de Londres. /

Schweizerische Juristen-Zeitung, Jahrg. 4, Heft 17 / Nippold, Die zweite Haager Völkerrechtskonferenz und die Schweiz. / 1908. —

Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft. Bd. 55. Tübingen 1899. —

Zeitschrift für internationales Privat- und öffentliches Recht. Bde. 12, 17, 18.

Zeitschrift für Politik. Bde. II, IV. / Bd. IV: Neumann-Hofer, Die Wirksamkeit der Kommissionen in den Parlamenten. /

b) Nachschlagewerke

Die Grundlagen eines dauerhaften Friedensvertrages, Denkschrift, herausg. vom Schweizerischen Komitee zum Studium der Grundlagen eines dauerhaften Friedensvertrages. Olten 1915. —

Memoiren Bibliothek. Herausg. von Friedrich Freksa. Der Wiener Kongreß. V. Serie, 4. Band. Stuttgart 1915.

Moore, J. B., A digest of International Law. I—VIII. Washington 1906.

Oesterreichisches Staatswörterbuch, Bd. 2, erste Hälfte. Wien 1896. / Strisower, Kongresse /.

Staatslexikon. Herausg. von Jul. Bachem. Bd. 3, 3. Aufl. Freiburg 1910 / Kongresse und Konferenzen von Lentner. /

L'Union Postale Universelle. Sa fondation et son développement. Mémoire. Publié par le Bureau international à l'occasion de la célébration du XXVme anniversaire de l'Union. 1900.

III

Protokolle — Quellensammlungen — Akten

Martens, G. F. de,

Nouveau Recueil de Traités, vols. I, III, IV, V, X.

Nouveau Recueil Général de Traités, Volumes: I, II, VI, XV, XVII, XVIII.

Nouveau Recueil Général de Traités, Série 2: Volumes: 1, 2, 3, 4, 5, 6. 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 21, 22, 24, 25, 26, 27, 28, 30, 31, 32, 33, 34.

Nouveau Recueil Général de Traités, Série 3: Volumes: 1, 2, 3, 4, 7, 8.

Das Staatsarchiv, herausgegeben von Karl Aegydi und L. Klauhold, Bände: 2, 6, 7, 13, 15, 16, 20, 27, 28, 29, 46, 49, 77.

Spezielle Konferenzakten

Actes de la Première Conférence de La Haye, chargée de réglementer diverses matières de Droit International Privé. / 12—27 Septembre 1893. / La Haye, Imprimerie Nationale.

Actes de la Deuxiéme Conférence de La Haye, etc. / 25 Juin — 13 Juillet 1894. / La Haye Imprimerie Nationale.

Actes et Documents de la Troisième Conférence de La Haye, pour le Droit International Privé. / 29 Mai—18 Juin 1900. / La Haye, Imprimerie Nationale.

Actes et Documents de la Quatrième Conférence de La Haye, etc. / 16 Mai—7 Juin 1904. / La Haye, Van Langenhuysen Frères 1904. —

Le Ministère des Affaires Etrangères,

1. Livre Jaune. Documents diplomatiques. Paris 1900. — / La Conférence internationale de la Paix 1899. /
2. Livre Jaune. Documents diplomatiques. Paris 1908. — / La Conférence internationale de la Paix 1907. /

Le Ministère des Affaires Etrangères,

Conférence de La Haye pour l'Unification du Droit relatif à la Lettre de Change, etc. 1910. Actes et Documents.

Protokolle der internationalen technischen Konferenz für gesetzlichen Arbeiterschutz, Bern, 15. bis 25. September 1913. — Bern 1913.

Reports of the Delegates of the United States:

International American Conference. Government Printing Office, Washington 1890.

Second American international Conference. Government Printing Office, Washington 1902.

Third Conference of American States. Government Printing Office, Washington 1907.

Fourth Conference of American States. Government Printing Office, Buenos-Aires 1910. —

Halboffizielle Publikationen:

Compte Rendu de la XVIIe Conférence Interparlementaire — Genève 1912. Bruxelles 1913 / Misch & Thron /.

Proceedings of International Conferences, under the auspices of American Society for Judicial Settlement of International Disputes, held in Washington, 1910, 1911, 1912, 1913. / Edited by J. B. Scott / Four volumes. — Baltimore, 1910—1914. —

Druckfehler-Berichtigungen.

Infolge der Kriegsverhältnisse sind in einigen Bogen Druckfehler stehen geblieben, deren Richtigstellung hiermit erfolgt.

Seite 5, Note 3, letzte Zeile: Lies them and statt themand.
„ 10, „ 10, Zeile 6: Lies S. 28 statt S. X.
„ 10, „ 11, „ 6: „ second statt seconde.
ebenda: „ charges statt charge.
Seite 15, Note 22, 9. Zeile von unten: Lies excitèrent statt ercitèrent.
„ 16, „ 22, Zeile 3: Lies résolutions statt résolutinos.
„ 16, „ 22, „ 4: „ confiance statt confiancc.
„ 26, 4. Textzeile von unten: Lies gewissermaßen statt gewissermaßer.
„ 26, Note 45, Zeile 2: Lies aux statt auc.
„ 32, 4. Notenzeile von unten: Lies the instructions statt to instr. . .
„ 36, Note 62, letzte Zeile: Lies concernant statt concernent.
„ 39, letzte Textzeile: Lies Staatenvertretungen statt Staatenvertretung.
„ 39, 5. Notenzeile von unten: Lies der Bearbeitung statt ihrer . . .
„ 42, 3. Absatz, Zeile 4: Lies betreffend die statt betreffend der.
„ 51, 4. „ , „ 1: „ décisif statt decisif.
„ 52, Note 2, Zeile 2: Lies cinq statt sinq.
„ 52, „ 2, „ 5: „ ont „ on.
„ 54, „ 6, 5. Zeile von unten: Lies français statt francais.
„ 56, „ 11a, letzte Zeile: Lies respectives statt respective.
„ 57, „ 15, „ „ : „ s. N. R. G. statt S. N. R. G.
„ 61, „ 23, Zeile 5: Lies la plupart statt le . . .
„ 62, 2. Notenzeile: Lies establish statt etablish.
„ 62, vorletzte Zeile: Lies ferner statt ferrer.
„ 66, Zeile 5: Lies proposons statt propons.
„ 67, „ 2: „ les délégués statt le délegués.
„ 67, letzte Zeile: Lies durerait statt dureraint.
„ 68, Zeile 15: Lies wurden statt werden.
„ 69, Note 40, Zeile 7: Lies daß diese statt als diese.

Seite 71, Note 43, vorletzte Zeile: Lies gutscheinende statt gutfindende.
„ 74, Absatz 2, Zeile 7: Lies Einberufung statt Einberunfung.
„ 76, „ 4, „ 2: „ wie es statt wie sie.
„ 77, Zeile 16: Lies zustehende statt zustehenden.
„ 79, fünftletzte Textzeile: Lies hätten statt haben.
„ 80, Note 9, Zeile 2: Lies sollte statt soll.
„ 104, „ 74, Zeile 5: Lies würde statt werde.
„ 113, „ 22, vorletzte Zeile: Lies mit seinen statt mit ihren.
„ 115, drittletzte Textzeile: Lies hatten statt haben.
„ 116, Note 29, Zeile 7: Trenne nou-veaux statt nouve-aux.
„ 118, Note, Zeile 5: Lies notamment statt notament.
„ 118, „ , „ 9: „ communauté statt communuté.
„ 118, „ , 9.letzte Zeile: Trenne corre-sponding statt corres-ponding.
„ 128, Note 51, Zeile 6: Lies desto eher statt je eher.
„ 132, Zeile 16: Lies würden statt würde.
„ 133, Note 62, Zeile 5: Lies Lage statt Gelegenheit.
„ 136, 9. Textzeile von unten: Lies bilden statt fällen.
„ 147, Zeile 3: Lies hingewiesen statt abgestellt.
„ 154, letzte Zeile: Lies von den statt an den.
„ 156, Note 2, Zeile 2: Lies est statt et.

I. TEIL

Die Vorbereitung und Organisation der internationalen Kongresse und Konferenzen

Eine völkerrechtlich-diplomatische Untersuchung
auf Grund der Staatenpraxis
vom Wiener Kongreß bis zur Gegenwart



Motto: „Die Idee der Kongresse hat sicher noch eine große Zukunft, als die fortschreitende Menschheit sich mehr den friedlichen Mitteln zuwenden wird, um für den Schutz und die zeitgemäße Fortbildung ihrer gemeinsamen Lebensordnung zu sorgen."

Bluntschli, 1872.

PRÆMISSEN

Das Zentenarium der Tagung des Wiener Kongresses fällt in eine das internationale Leben in seinen tiefsten Grundlagen erschütternde Epoche des gewaltigsten Völkerringens aller Zeiten, in welcher die bisher so hoffnungsvoll angebahnte Gemeinschaft der Kulturstaaten für längere Dauer zerrüttet worden ist und das in Blutströme getränkte Europa abermals seiner Wiederherstellung harrt.

Gerade vor hundert Jahren feierte ganz Europa seine Renaissance: die Wiener Kongreßverhandlungen bewirkten eine Neugestaltung der durch die napoleonischen Kriege herbeigeführten unsicheren Zustände. Es gelang damals die Garantie eines gegenseitigen Zusammenwirkens und damit das Gleichgewicht der Interessen der maßgebenden Mächte mittels eines auf die Dauer bestimmten allgemeinen Friedensvertrages zu erlangen.

Namentlich im Jahre 1814, während der Tagung des Kongresses, galt es, eine wenigstens durch die Mehrheit der größeren Mächte als zweckmäßig anzuerkennende Neuordnung für alle jene Gebiete zu finden, die durch die revolutionäre Welle und durch die Wehrmacht Frankreichs aufgewühlt und verwüstet worden waren. Nichts Geringeres als der Wunsch eines kulturell geeinten Europas hat die Mächte des Wiener Kongresses geleitet. Dieser Gedanke ist damals denn doch nicht bloß formell aufgestellt, sondern durch den Druck der Verhältnisse tatsächlich und zum ersten Male auch verwirklicht worden.

Der Kongreß selbst ist zwar erst nach längeren Unterhandlungen und nicht unter den günstigsten Auspizien zusammengetreten. Der Beginn der offiziellen Verhandlungen

wurde mehrmals und immer so lange hinausgeschoben, bis die „zu entscheidenden Fragen den Grad von Reife“ [1]) erlangt hatten und die Ziele dieser großen diplomatischen Zusammenkunft genügend greifbar und klar hervorgetreten waren. Man zögerte mit der Eröffnung des Kongresses so lange, bis die zu erörternden Fragen mit gebieterischer Notwendigkeit auf endgültige Lösung in den Vordergrund traten und neue Gewitterwolken am europäischen Horizont sichtbar wurden.

Nicht erst der Wiener Kongreß begründete die Erkenntnis der Notwendigkeit, die europäischen Solidarinteressen zu pflegen. Die ersten Fäden der Internationalität der Staatenbeziehungen reichen vielmehr bis auf die Westfälischen Friedensverhandlungen zurück.[2]) Den damals geführten Verhandlungen [2a]) entsprangen, zwar nur teilweise bewußt, das internationale Lebens- und Gemeinschaftsinteresse, welches seither, insbesondere durch die häufige Wiederholung zwischenstaatlicher diplomatischer Zusammenkünfte, immer stärker vertieft und vor dem Ausbruch des gegenwärtigen euro-

---

[1]) Vgl. Klüber, Akten des Wiener Kongresses, Bd. I, S. 33: „Bekanntmachung, daß die förmliche Eröffnung des Wiener Kongresses auf den 1. November 1814 ausgesetzt worden sei, datiert Wien, den 1. Oktober 1814.“

[2]) Vgl. Huber, Beiträge . . . . , a. a. O. S. 98: „Dieser Kongreß — die Versammlung der Hauptzahl der europäischen Staaten, ohne Rücksicht auf Staatsform und Konfession — war der erste Anlaß, bei welchem die Existenz einer schon seit dem Ausgang des Mittelalters sich anbahnenden Entwicklung deutlich erkennbar wurde . . . und war somit das erste wichtige Symptom der Existenz der Völkerrechtsgemeinschaft.“ Vgl. noch Hill, Völkerorganisation und der moderne Staat, S. 114: Der Westfälische Frieden war nach Form und Inhalt ein Pakt zwischen souveränen Mächten, in dem jede das Recht der anderen anerkannte, ihre religiösen Angelegenheiten auf ihrem eigenen Gebiet nach Gutdünken zu regeln . . . Er machte für immer den weltlichen und geistlichen Bestrebungen zur Herstellung eines universellen Weltreiches ein Ende . . . und stellte den Satz auf, daß das Gesetz Landessache ist und daß jeder Staat für sein Gebiet unabhängig und im Besitz juristischer Rechte ist, die alle anderen zu respektieren haben.

[2a]) Diese Versammlung wurde vom französischen Gesandten zu Münster „Orbis Christiani Senatus“ genannt.

päischen Krieges bereits als Ziel die Weltverständigung angenommen wurde. Dieses Ziel wurde nicht nur in den zahlreichen Kongressen und Konferenzen politischer Natur, sondern vielmehr auch in den in der zweiten Hälfte des XIX. Jahrhunderts stattfindenden Verhandlungen und Abmachungen wirtschaftlichen oder administrativ-technischen, mitunter sogar gesetzgeberischen Charakters, erstrebt.[3])

Der tatsächliche Wert und die weittragenden wohltätigen Ergebnisse des auf dem Konferenzialweg erfolgten Staatenverkehrs werden kaum von irgend jemandem jemals bestritten werden, angesichts der bequemen Einrichtungen der Weltpostunion, des internationalen Telegraphen- und Eisenbahnverkehrs (intern. Expreßzüge, Gütertransporte, interkontinentale Schiffahrtsgesellschaften, kombinierte Rundreisefahrkarten usf.), des Schutzes des gewerblichen und intellektuellen Eigentums, der Genfer und Haager Konventionen, die selbst im jetzigen Kriege den ärgsten Ausschreitungen im richtigen Moment Einhalt geboten und bei der Behandlung der Gefangenen, Verwundeten und Internierten denn doch ein gewisses moralisches Verantwortlichkeitsgefühl und Rechtsgewissen zutage förderten. Sie alle hatten wenigstens eine teilweise Beachtung der völkerrechtlich anerkannten Vorschriften zur Folge.[4])

Der europäische Krieg unterbrach leider die Fortbildung des Völkerrechts durch den Aufschwung der Konferenzpraxis,

---

[3]) Scott wirft die Frage auf / Recommendation for a Third Peace Conference at The Hague, ibid. p. 821 /: „Is a conference the first step to a confederation — that is to say, a political union of the states with legislative and executive powers — or is it an institution composed of the diplomatic representatives of the various countries with the power to legislate ad referendum? In other words, is it based upon the idea of amalgamation with a representative parliament, or is it a diplomatic assembly with powers to recommend legislation to states which upon adoption by the states becomes binding upon themand thus international law? Diese Frage bildet Bestandteil des II. Bandes.

[4]) Es ist gewiß beachtenswert, daß die Kriegführenden bis heute sich immer wieder auf gewisse internationale Vereinbarungen berufen, was die gegenwärtig so viel geäußerte Phrase von der „absoluten Wertlosigkeit der Staatenverträge" vielleicht am besten widerlegt.

weil einmal die regelmäßige Wiederholung der Haager Konferenzen vereitelt wurde (1916 hätte im Haag eine dritte Konferenz abgehalten werden sollen), dann weil die Einberufung von solchen Weltkonferenzen für besondere internationale Fragen z. Zt. verunmöglicht worden sind und endlich weil durch die Praxis der Kriegführenden das Ansehen gewisser Beschlüsse und Abkommen der Konferenzen vielfach stark erschüttert worden ist.

Die heutige Kriegsverwirrung, als vis major, stellt der Berufung von Staatenversammlungen Hindernisse entgegen, die augenblicklich unüberwindlich sind, und veranlassen uns infolge dieses Stillstandes die erste Phase des unbestreitbaren Fortschrittes der Entwicklung der fruchtbaren Konferenzpraxis, nach einer verhältnismäßig kurzen Vergangenheit von hundert Jahren vorläufig als abgeschlossen zu betrachten. —

I. KAPITEL

Die Initiatividee zur Berufung der bedeutsamen Staatenkonferenzen

---

Erster Abschnitt

1. Die Anregung und Veranlassung zu den bisherigen politischen Zusammenkünften

Die bisherigen Kongresse und Konferenzen waren noch nicht eigentliche Organe der internationalen Staatengemeinschaft;[5]) sie waren in der Regel durch politische Ereignisse oder durch sonstige Anregungen zur Tätigkeit berufene Versammlungen der Delegierten der Staaten. Die causa congrediendi lag entweder im gelegentlichen Zusammenwirken weittragender politischer Umstände (konkreter materieller Anlaß) oder in den durch den Fortschritt der Kultur und der Zeit gerechtfertigten Interessen an großen sozialen, volkswirtschaftlichen Problemen (immaterieller, ideeller Anlaß).

---

[5]) Eine gegenteilige Meinung s. z. B. bei v. Martens, F., a. a. O., S. 297. Mit Recht werden die internationalen Konferenzen von v. Martitz „gleichsam als Organe des völkerrechtlichen Verbandes" bezeichnet. / Vgl. a. a. O. S. 511 / — Daß man von Kongressen und Konferenzen als von wirklichen Organen der Staatengemeinschaft sprechen könnte, dazu fehlen m. E. noch zwei wesentliche Faktoren, nämlich 1. die unter allen Umständen zu beobachtende und durchführbare Periodizität, d. h. die ständige Zusammenkunftsmöglichkeit, gesichert durch die immerwährende Verhandlungsbereitwilligkeit der führenden Mächte; 2. die absolut verbindliche Kraft der völkerrechtlichen Vereinbarungen und eine Gewalt, bezw. ein Mittel zur Vollstreckung derselben.

Die durch das letztgenannte Motiv ins Leben gerufenen Konferenzen wurden also infolge eines **durch den Zeitgeist aktuell gewordenen Anlasses** einberufen, im Gegensatz zu den politischen Kongressen und Konferezen, die wegen irgend eines politischen Tatbestandes abgehalten worden sind. —

Das bisherige Völkerrechtsleben weist unverkennbar die Neigung auf, durch zahlreiche Konferenzen eine unter den Staaten bestehende Rechts- und Interessengemeinschaft[6]) hervorzurufen. Dies darf aber keinesfalls zu der Annahme verleiten, daß die Konferenzen deshalb bereits zu wirklichen Organen des zwischenstaatlichen Verkehrslebens geworden sind, wie dies von manchen begeisterten Anhängern der Völkerrechtssetzung behauptet wird.[7])

Es hatte sich in neuester Zeit „eine Flutwelle des Internationalismus über die Welt ergossen“ (Roosevelt). Als notwendige Folge des raschen Aufschwunges der internationalen Verkehrsmittel wurde auch die gegenseitige Abhängigkeit der Kulturstaaten voneinander stärker fühlbar.[8])

---

[6]) Schücking, Der Staatenverband der Haager Konferenzen, Bd. I. S. 175.

[7]) Es ist eine unbestrittene Tatsache, daß die Interessen der einzelnen Regierungen im allgemeinen jeweils auseinandergingen, wie dies aus der Verschiedenheit der innerstaatlichen Institutionen und Gewohnheiten, Sprachen- und Rassenunterschieden, ferner aus den gegenseitigen Einwirkungen der auswärtigen Politik auch leicht zu erklären ist. Der sich fortwährend ändernden Großmächtepolitik ist hauptsächlich die Schuld zuzuschreiben, daß die in Bezug auf ihre Organisation und Technik sich nachweisbar fortschreitend entwickelnden Staatenkonferenzen bis heute noch zu keiner ständigen, d. h. unbedingt periodisch funktionierenden Einrichtung werden konnten. Das „quasi-automatische“ Zusammentreten der Haager Konferenz schien vor dem gegenwärtigen Kriege bereits gewissermaßen gesichert worden zu sein, wie es auch schon bei manchen früheren rechtsetzenden Konferenzen angestrebt und meistens auch erreicht worden ist / so z. B. beim Weltpostverein /. Dieses Ideal wird wohl aber m. E. so lange nicht zu erreichen sein, bis die Sicherung des allgemeinen und andauernden Friedenszustandes mit international anerkannter Gültigkeit in die Hand eines ständigen Schiedsgerichts gelegt sein wird.

[8]) Eine eigenartige Abhängigkeit des materiellen und geistigen Lebens, die Produktion, der Austausch, die Ideen, ja sogar das Empfinden

Dessen ungeachtet konnten aber Konferenzen zur Beratung über zwischenstaatliche Angelegenheiten immer nur dann einberufen werden, wenn bei der Mehrheit der politisch ausschlaggebenden Mächte die ernste Absicht zu einer Verständigung von vornherein vorhanden war. An der hartnäckigen, ablehnenden Haltung einzelner Großmächte — einem rocher de bronze — brach bis jetzt stets jeder wohlgemeinte Vermittlungs- oder Ausgleichsversuch erfolglos zusammen.[9])

Aus nichts anderm, als dem Souveränitätsrechte jedes Kulturstaates ergibt sich eben die Unzulässigkeit einer zwangsweisen Durchbrechung des Gegenwillens von selbst, ein Versuch, der auch mit der an Konferenzen zu verfolgenden Friedenspolitik nicht in Einklang zu bringen wäre. Eine Aussicht auf positiven Erfolg kann nur dann vorhanden sein, wenn den Konferenzverhandlungen das freiwillige,

---

sind heute überstaatlich bedingt, und die wichtigsten Angelegenheiten der sozialen Gemeinschaft gehen bereits derart über den Rahmen des einzelnen Staates hinaus, daß sie nur von der Staatengemeinschaft zweckdienlich betrieben und geregelt werden können. Auf unzähligen Gebieten haben wir schon eine gemischtstaatliche oder weltumfassende Zusammenarbeit errichtet und mit Erfolg betrieben. Eine Symbiose-Tendenz hatte sich mit Naturgewalt geltend gemacht.

Mit dieser gewaltigen Tendenz, die durch die technische Entwicklung hervorgerufen wurde und durch sie noch täglich verstärkt wird, haben die politischen Einrichtungen der Staaten und der Geist, der sie leitete, nicht Schritt gehalten. Eine ganz neue Orientierung des menschlichen Lebens hub an. Aber die Staaten glaubten trotz jenes zwingenden Einflusses doch noch so handeln zu können, wie vordem. Die natürlichen Lebensbedingungen wiesen die gegenseitig immer abhängiger werdenden Gebilde auf Zusammenschluß, auf Organisation, auf eine zwischenstaatliche Ordnung der Lebensbedingungen, und die Staaten stützten ihre Politik auf Grundsätze, die sich in der Vereinzelung, in der Zeit ihrer vollen Unabhängigkeit bewährt hatten. Hieraus ergab sich ein fürchterlicher Zwiespalt, das große Uebel unserer Zeit.

Vgl. die hochinteressanten Ausführungen bei Fried, Europäische Wiederherstellung, I. Die Ursachen des Krieges. Die natürliche Symbiose-Tendenz der Staaten. Die zwischenstaatliche Anarchie. S. 11 ff.

[9]) Dies ist eine Folge der eigenen politischen Persönlichkeit, der Souveränität der einzelnen Staaten. Der Staat ist eigenmächtig, d. h. sein Wille durch seine Politik bedingt.

spontane Entgegenkommen der teilnehmenden Staaten, ein gewisser erkennbarer Wille zu Konzessionen zugrunde liegt. Hieraus folgt, daß zunächst bei den Großmächten eine gewisse, unerläßliche Interessengemeinschaft,[10]) trotz der Sonderinteressen, stets **Vorbedingung** sein muß, falls bei einer Staatenversammlung eine Uebereinkunft herbeigeführt werden soll.

Für den Aufschwung der Konferenzpraxis ist erste Bedingung, daß der eingelebte Grundsatz: „Si vis pacem para bellum“ von nun an nicht wieder zum Kultus erhoben werde, denn wie die heutigen bedenklichen Erfahrungen lehren, führen die gigantische Ausdehnung der Rüstungen und die Kriegsbereitschaft der Mächte leicht zu Verstimmungen und zwischenstaatlichen Streitigkeiten.[11]) Der politische Druck, welcher unmittelbar vor kriegerischen Verwicklungen auf den Völkern lastet, verschärft die Gegensätze immer mehr und verringert gleichzeitig den Spielraum des vielleicht auf der einen oder anderen Seite noch vorhandenen Verständigungswillens auf bedenkliche Weise.[12])

[10]) Diese Interessengemeinschaft kam früher, insbesondere bis zum Jahre 1856, meistens durch einen Präliminarvertrag zustande. Die Vorbedingungen des Friedens wurden auf einfachen Konferenzen vereinbart, um dann auf den nachfolgenden feierlichen Kongressen, mit der Autorität der daran teilnehmenden Monarchen oder ihrer ersten Minister weiterberaten, ergänzt und befestigt zu werden. — S. weiter unten S. X: Die rechtliche Wirkung der faktischen und formellen Initiative.

[11]) Vgl. hierzu Pillet et Fauchille, La question du désarmement, ibid. p. 727; wo es heißt:

„Le régime de la paix armée, que l'Europe entière subit depuis 1871, est une véritable calamité pour les Etats, grands ou petits. En premier lieu, les obligations militaires sont devenues très gênantes . . . en seconde lieu, les charge pécuniaires sont devenues très lourdes . . . Ce n'est pas tout. Chacun comprend que le plus léger incident pourrait être le signal d'une guerre générale . . . Ce serait une tuerie dépassant en horreur les plus grands massacres que l'histoire a enregistrés jusqu'à ce jour.“ / Opinion de M. Rouard de Card sur la question du désarmement. /

[12]) „Je mehr die Interessengegensätze innerhalb der Großmächte sich zuspitzten, desto geringer wurde ihr Einfluß auf den Gang der Weltereignisse“ sagt treffend von Liszt, a. a. O. S. 152.

Er führt auch zur Staatenanarchie,[13]) indem er die Symbiose erschwert. —

Lag früher ein konkreter Streitfall zwischen Staaten vor, so pflegte irgendeine Macht — gleichviel, ob es ein an der Angelegenheit unbeteiligter, neutraler oder aber unmittelbar interessierter Staat war — die Initiative zu ergreifen, um die Beseitigung der sich immer stärker verwickelnden Interessengegensätze zu versuchen, indem sie auf den Ausweg einer Konferenz hinwies. Dies dann, wenn die Lust zur gewaltsamen Durchsetzung der widersprechenden Staatenwillen wegen drohender Erschöpfung der Kräfte nicht schon von selbst verschwunden war und sich die Kriegsparteien in Erkenntnis, daß ein weiteres Blutvergießen und die Zerstörung höherer Kulturwerte nutzlos wären, zum Abbruch des grausamen Waffenganges veranlaßt sahen.

Solche politische oder Friedenskongresse, deren Ergebnis oft sich in Gestalt eines „auf ewig" geschlossenen Friedensvertrages darstellte, traten als Vorläufer geordneter Zustände, der Wiederherstellung der ungestörten zwischenstaatlichen Beziehungen ins Leben. Oft wurden diese Kongresse als „Kriegskonferenzen"[14]) bezeichnet, da

---

[13]) Vgl. Dr. Fried, Europäische Wiederherstellung, S. 12 f:

Die Staaten erfaßten die Symbiose-Tendenz noch nicht. Millionenfach warfen sie ihre Interessenfäden über die ganze Erde, die die Technik ihnen auch in ihren entferntesten Teilen nahe gebracht hat. Es war nur etwas zu Natürliches, daß die Reibungsflächen sich dabei vermehrten, die Gegensätze, die früher begrenzt und selten waren, nunmehr ins Unermeßliche stiegen und zur Alltäglichkeit wurden. Das Uebel lag nur nicht in den neuen Bedingungen der Zeit, sondern in der unterlassenen politischen Anpassung an diese Bedingungen; in dem Zwiespalt zwischen der Symbiose-Tendenz und dem alten Machtsystem . . . Die Gegensätze entstanden nur, weil an die Stelle des notwendig sich ergebenden gemeinsamen Handelns noch das altgewohnte selbständige Einzelhandeln trat, an Stelle der zwischenstaatlichen Organisation die zwischenstaatliche Anarchie sich entwickelte.

[14]) Scott unterscheidet zwischen Kriegs- und Friedenskonferenzen. Er sagt u. a., daß die meisten Kongresse ihr Zustandekommen Kriegen zu verdanken hatten und ihr Zweck nicht die Begründung eines Allgemeinfriedens / peace in general /, sondern die Schaffung eines Sonderfriedens / special peace / — durch die Schlichtung der Differenzen, aus

sie als eine heilsame Folge des Uebels anarchischer Verwirrungen der auswärtigen Politik, gleichsam post mortem, zusammentraten.

Zweitens kam es auch vor, daß Kongresse zur Verhütung solcher politischen Mißverhältnisse zwischen Staaten, also behufs Aufhebung einer drohenden Kriegsgefahr, einberufen worden sind. Die inneren Motive dieser Initiativen beruhen also im ersten Falle auf der Erkenntnis der unbefriedigenden Konsequenzen der Kriegführung, der Absicht der Versöhnung und der Wiederherstellung des sog. status quo ante; im zweiten Falle auf der Furcht, der Vorsicht und dem Versuche der Sicherung des Friedenszustandes (Präventivinitiative) durch diplomatischen Eingriff (Mediation).[15]

---

denen jeweilen der Krieg entsprang — gewesen sei: „It can not be denied that the Congress of Paris in 1856 was a war-conference, its work was not wholly taken up with the issues of war. The Vienna Congreß was also pre-eminently a war conference, but it established peace for many years . . . It is also true that the Congreß of Berlin, in 1878, was a war-congreß, but it dealt particularly and largely with the Balkan Peninsula and set up a state of affairs which, while changed in part, is nevertheless the basis of order in Eastern Europe!“ S. The Work of the Second Hague Peace Conference, ibid. p. 6 f.

Eine derartige Auseinanderhaltung ist juristisch ganz unerheblich. Es ist anderseits auch vollständig überflüssig den Entstehungsgrund der Zusammenkunft in ihrer Bezeichnung hervorzuheben und in der Literatur die Beiworte Kriegs- bezw. Friedenskonferenz zu gebrauchen. Sämtliche bisherige Konferenzen dienten vornehmlich den im Friedenszustande realisierbaren Interessen / abgesehen natürlich von einigen ausschließlich mit der Kodification des Kriegsrechts betraut gewesenen Staatenzusammenkünften /, oder dazu, den Friedenszustand zu erhalten. Auch den Haager Konferenzen von 1899 und 1907 gebührt eigentlich die Bezeichnung „Friedenskonferenz“ im allgemein gebrauchten Sinne nicht, es sei denn von der einseitigen Erwägung heraus, im Zustande eines allgemein herrschenden Friedens getagt zu haben. Die Traktanden der I. Konferenz vom Jahr 1899 hatten vorwiegend kriegsrechtlichen Charakter / von 8 Programmpunkten betrafen 6 die Reglementierung des Landkrieges /.

de Lapradelle sagt diesbezüglich / ibid. S. 390: / „La Conférence de la Haye demeurait, par son objet, une Conférence de guerre; mais en même temps, c'était une Conférence de paix.“

[15]) Typische Beispiele von Znsammenkünften solcher Art sind: der Berliner Kongreß 1878; die Kongo-Konferenz 1885; die Berliner Bot-

Kongresse und Konferenzen, welche Kriegen folgten und diese abgeschlossen haben, sind am zahlreichsten bis zum Pariser Kongreß des Jahres 1856. In diese Zeit fällt gleichzeitig auch die eigentliche Hegemonie der Großmächte, wenn es sich bei der Berufung von Konferenzen um die Bestimmung der Teilnahme der übrigen Interessenten handelte.[16]) Dabei wurde die rechtliche Gleichheit der Staaten mitunter nur formell, bezw. scheinbar zur Geltung gebracht und die Verhandlungspolitik von den Intentionen der Großmächte (heil. Allianz und Pentarchie) noch allzusehr beeinflußt.[17]) Die in dieser Zeit (1814—1856) geltende Praxis kann deshalb mit Grund als ein Vorstadium der Entwicklung bis zur modernen, auf der Gleichheit der Staaten beruhenden Konferenzorganisation bezeichnet werden.

Die politischen Kongresse sind ohne Ausnahme infolge eines materiellen, konkreten Anlasses zur Regelung und Klärung der diplomatisch-politischen Beziehungen unter Staaten berufen worden. Die Gemeinschaft der europäischen Mächte, das sog. „Konzert“ oder „Entente“ der Großmächte war es, welche bis zur neuesten Zeit[18]) die Leitung der wichtigsten Vorarbeiten hauptsächlich in die Hand

---

schafterkonferenz zur Beilegung des türkisch-griechischen Konflikts 1880; die Algeciras-Konferenz 1906.

[16]) Die Periode der Pentarchie / Wiener Kongreß und die beiden Pariser Frieden /, speziell der Interventionen, ist zweifellos diejenige Zeit, in der am ehesten von einer formellen kollektiven Vorherrschaft der Großmächte gesprochen werden kann. — Huber, Die Gleichheit der Staaten, a. a. O. S. 100. — Alle Kongresse, die sich mit konkreten politischen Angelegenheiten befaßten, haben auf Initiative von Großmächten stattgefunden. — Ebenda, S. 104.

[17]) In den internationalen Abmachungen zur Regelung konkreter Angelegenheiten treten die Großmächte . . . stärker als solche hervor, als bei der internationalen Rechtssetzung seit der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts, als die Konferenzen gewissermaßen einer fortschreitenden Demokratisierung unterworfen waren. Huber, Die Gleichheit der Staaten, S. 99.

Vgl. noch Rolin-Jacquemyns, Du rôle et de la mission des nations eutres ou secondaires 1875.

[18]) Vgl. Strisower, a. a. O. S. 385, sagt über die modernen internationalen Konferenzen Folgendes: „Wie sich das demokratische Prinzip

nahm,[19]) wenn der einfache diplomatische Weg, der wechselseitige Notenaustausch und freie Entrevues der Botschafter usf. nicht mehr ausreichten oder für die gegenseitige Orientierung und Verständigungsmöglichkeit eine zu geringe Aussicht gewährten.[20])

Zweiter Abschnitt.

Andere Varianten von Anregungen und die Beweggründe zur Auslösung und Geltendmachung derselben.

Es ist vor allem zu unterscheiden zwischen Konferenzen, deren Einberufung zur Lösung eines konkreten Streitfalles, und solchen, welche zum Zwecke der Aufstellung abstrakter Regeln, ohne einen besonderen politischen Anlaß erfolgten.

Ein Anlaß war von vorneherein bei der Einberufung politischer Staatenkongresse gegeben und durch die Berufung konnte ein gewisser, mehr oder weniger verschleierter Zwang ausgeübt werden, nämlich durch die Stellung der Alternative, daß entweder eine Lösung der Probleme und Sanierung der Verhältnisse erzielt werde, oder aber Gewaltmittel zur Anwendung kommen, bezw.

der Staatengesellschaft in der gleichmäßigen Berücksichtigung von Staaten jeder Machtstufe bei diesen Verhandlungen äußert, so auch darin, daß häufig einem Staate zweiten Ranges eine gewisse führende Rolle bei ihnen zufällt, die sich etwa in der Initiative der Zusammenkunft, in der Wahl des Ortes auf seinem Gebiete, in der Placierung des aus den Vereinbarungen hervorgehenden Organes auf demselben äußert. Daß bei diesen Staaten die Geltendmachung und die Steigerung eines politischen Uebergewichtes nicht zu befürchten ist, macht sie unter Umständen / ? / hierzu besonders geeignet, während andererseits jede engere Verknüpfung der Staatengesamtheit in ihrem besonderen Interesse gelegen ist."

[19]) Zum Zwecke des Zustandebringens eines Kollektivvertrags.

[20]) Das gesamte Recht der Völkerrechtsgemeinschaft ist gewillkürtes, von keiner höheren Rechtsordnung mitbestimmtes Recht, auf Vertrag oder Anerkennung ruhend. Dementsprechend ist auch das ganze Völkerrecht von äußerster Biegsamkeit. — Vgl. Huber, Gemeinschafts- und Sonderrecht unter Staaten, a. a. O. S. 817 und ff.

weiterhin in Anwendung bleiben.[21]) In diesem Sinne sind aber den widerstreitenden Sonderinteressen einzelner Staaten dadurch Grenzen gezogen, da sich diese im Interesse einer gemeinsamen Einigung auf friedlichem Wege dem Konferenzialvorschlage anschließen müssen. Namentlich ist dies dann der Fall, wenn mehrere Großmächte korporativ auftretend die Einberufung einer Konferenz, zu welcher auch kleinere Mächte eingeladen werden sollen, fordern.[22]) Allerdings war es auf diesem Wege durch die Interventionspolitik der größeren Mächte möglich, sich in die Sonderinteressen der

---

[21]) Mit Recht könnte man sich da fragen, weshalb die frühere Staatenpraxis entstandene Streitfälle nicht noch vor ernsteren Verwicklungen beizulegen bemüht war um die bedenklichen Folgen des Krieges unter allen Umständen zu vermeiden. Richard Cobden sagte diesbezüglich in seinem Schiedsspruche vom 12. Juni 1849 im englischen Unterhause: „I want to know, whether as good men as Lord Castlereagh could not be found to settle these matters before, as after, a twenty year's war?“ Vgl. Scott, The Hague Peace Conferences, p. 7.

[22]) Vgl. z. B. den Pariser Kongreß des Jahres 1856, bei Seignobos, a. a. O. S. 573 und 727 ff.; und bei Calvo, ibid. I p. 306 s.

Vgl. Zorn, Internationale Konferenzen, a. a. O. S. 34: Als Rußland sich von den Bestimmungen des Pariser Friedens über die „Neutralisierung“ des Schwarzen Meeres losmachen wollte, wurde es von den Mächten genötigt, diese Frage einer Konferenz in London vorzulegen und durch diese die Aufhebung der einschlägigen Artikel des Pariser Friedens-Vertrages von 1856 beschließen zu lassen.

Vgl. ferner F. v. Martens, a. a. O. I S. 145: Die Punktationen von San Stefano, deren Ausführung die Türkei tatsächlich von der Balkanhalbinsel verdrängt hätte, riefen in Westeuropa das höchste Mißfallen hervor. England und Oesterreich-Ungarn beschuldigten Rußland die vor und während des Krieges übernommenen Verpflichtungen verletzt zu haben. Zu Beginn des Jahres 1878 schien sich der Krieg zwischen England und Rußland kaum mehr zu vermeiden. — Bonfils sagt hierüber / ibid. S. 510 f. /: Les dispositions du traité de San-Stefano ercitèrent un vif mécontentement chez l'Autriche et chez l'Angleterre. Assurées de l'appui moral de l'Allemagne, l'Autriche, et l'Angleterre émirent l'opinion que tout traité conclu entre la Russie et la Porte Ottomane, affectant les traités de 1856 et de 1871, devrait être un traité européen et ne serait pas valide sans l'Assentiment des Puissances, parties contractantes à ces traités.

Le traité de Berlin a porté de nombreuses et graves atteintes à l'intégrité et à l'indépendance de l'Empire ottoman, qu'avaient garanties

kleineren einzumischen, indem erstere oft ein willkürliches Gemeinschaftsrecht[23]) schaffen oder nur unter sich mit einzelnen dritten Staaten Verträge abschließen wollten. So konnte sich in manchen Fällen die Empfehlung der Großmächte auf die Einberufung einer Konferenz oder in Bezug auf die Annahme der Beschlüsse derselben gegenüber den Kleinstaaten zu einem politischen Druck ausgestalten.[23a])

In diesen Fällen führte also ein bestimmtes konkretes Rechtsverhältnis der Staaten zu einander zum Kongreß- oder Konferenzialvorschlage, bezw. dem Anschlusse an diesen.

---

les signataires du traité de Paris. Le traité de Berlin est un acte hostile à la Russie. Dans son ensemble et dans ses détails, il est dirigé contre l'influence russe en Orient. / Les résolutinos du Congrès de Berlin démontrent quelle médiocre confiance doit inspirer aux Etats faibles la justice des grands Etats. /

S. noch Seignobos, a. a. O. S. 760 f.: Rußland war beim Friedensschluß von San Stefano / 3. März 1878 / ausschließlich im Interesse seiner slawischen Schützlinge vorgegangen. Die englische Regierung antwortete mit kriegerischen Demonstrationen, aber sie bedachte sich, sich allein in einen Konflikt zu verwickeln, in den ihr keine andere Macht folgen würde. Rußland war erschöpft und wünschte den Frieden. Schließlich verständigten sich die russische und englische Regierung dahin, daß die Fragen auf einem europäischen Kongreß geregelt werden sollten. Um den russischen Erwerbungen in Asien das Gegengewicht zu halten, schloß England mit dem Sultan einen geheimen Vertrag ab / 4. Juni /.

[23]) Prof. Huber sagt, daß „über den Inhalt der Kollektivverträge die Kontrahenten nur samthaft bestimmen, die einzelnen ihre Stellung zueinander oder zu dritten nicht durch Sonderübereinkünfte ändern können. Diese Art von Verträgen unter einer Mehrheit von Staaten kann man als Gesamtverträge bezeichnen, die eine Unterart des Kollektivvertrages bilden.“ S. Gemeinschafts- und Sonderrecht unter Staaten, a. a. O. S. 821. — Die früheren Kongresse und Konferenzen hatten vorwiegend Gesamtverträge zu verhandeln. Die Gruppenverträge der modernen Konferenzen, zur Schaffung der verschiedenen Rechtsunionen, sind in der Regel unpolitisch und diese boten dadurch „keine Veranlassung zu Konflikten, und die Frage, ob, bezw. wieweit die Praxis der politischen Staatenkongresse analog maßgebend sein könnte, wurde nicht aktuell.“ Ebenda, S. 845.

[23a]) Vgl. z. B. das Zusatzprotokoll der Algeciras-Generalakte von 1906, / N. R. G. Ser. 2 XXXIV S. 293 f. / in welchem der Wunsch der Großmächte zum Ausdruck gebracht wurde, daß der Scherif von Marokko

Dem war es aber nie so bei der Geltendmachung der Initiative zu den neueren nichtpolitischen Konferenzen. Hier entsprang die Initiative ausnahmslos einem **allgemein empfundenen Bedürfnis** nach der Reformierung der Verhältnisse bestimmter Gebiete des internationalen Lebens. Eine derartige Initiative bedeutete stets den Versuch, eine auf wohlgemeintem, freiem Willensentschluß gegründete zwischenstaatliche Verständigung zu erlangen, ohne daß das Recht zur Initiative auf der überwiegenden Machtstellung, welche der einberufende Staat dauernd oder gestützt auf eine vorübergehende politische Konstellation besitzt, gebunden war.

Dies kam daher, daß ein eigentlicher politischer Hintergrund, welcher zu der Initiative führt, nicht — oder wenigstens nicht klar — erkennbar war, ferner in einem Aufschub der Erledigung zwischenstaatlicher Probleme oder der Nichtbeteiligung einzelner weniger Mächte in der Regel lediglich ein wirtschaftlicher oder kultureller Nachteil, kaum aber die Gefahr kriegerischer Verwicklungen unter den Völkern liegt.

In der Tat wurden Initiativen auf Zusammentritt der **rechtsetzenden** Konferenzen von den Staaten bisher meistens als eine wirklich freie Anregung, Anspornung, als eine Inspiration zu einem besseren Dasein[24]) aufgefaßt. Ferner wurde auch die Initiative solchen Charakters un-

---

die Beschlüsse der Konferenz respektiere. „Die Vertreter der Signatarmächte haben sich gegenseitig verpflichtet . . . ihre Bemühungen dahin zu vereinen, daß die . . . Generalakte von Seiner Scherifischen Majestät in vollem Umfange ratifiziert wird.“ Weiter heißt es in der Generalakte:

„Der Beitritt Seiner Scherifischen Majestät zu der Generalakte soll dieselbe Kraft haben, als wenn die Vertreter Marokkos ihre Unterschriften unter die Generalakte gesetzt hätten, und soll die Ratifikation Seiner Scherifischen Majestät ersetzen.“ Hier ist also ein Zwang des Beitrittes klar erkennbar um die Konferenzarbeit nicht illusorisch werden zu lassen.

[24]) Große Unfälle oder drohende Gefahren für das soziale Leben gaben ebenfalls Veranlassung zu internationalen Beratungen. So ist nach dem Untergange des englischen Dampfers „Titanic“ / April 1912 / auf Initiative des Deutschen Kaisers in London am 12. November 1913 eine Staatenkonferenz zusammengetreten, um über gemeinsame Maßregeln zur Verhütung der Wiederkehr ähnlicher Katastrophen zu beraten.

zweifelhaft als die Frucht eines allgemeingültigen Kulturbedürfnisses oder eines sozialen Bestrebens, internationale Solidarinteressen in dauernder Weise rechtlich festzulegen, eingeschätzt.

Solchen „unverbindlichen" Anregungen, — mögen sie nun nach außen direkt von einzelnen Regierungen oder ursprünglich von privaten, wissenschaftlichen oder humanitären Vereinigungen ausgegangen sein — verdanken ihr Zustandekommen die meisten Verkehrs-, Handels- und Humanitätszwecken dienenden Konferenzen, die in ihrer Folge die verschiedenen Verwaltungsunionen ins Leben geführt hatten. Von Zeitströmungen, gestützt auf die Erkenntnis der immer enger werdenden internationalen Beziehungen, ging auch die stete Anregung aus, die der Allgemeinheit nutzbringenden Einrichtungen zweckmäßig, nicht nur auf beschränkten staatlichen Gebieten, sondern auf internationalem Boden zu regeln.[25])

Die Notwendigkeit der Besserung der sozialen Verhältnisse, der Erleichterung des Verkehres der Staaten untereinander[26]) wurde häufig auch von einzelnen Persönlich-

---

[25]) Der Internationalismus ist trotz aller Hindernisse in aufsteigender Entwicklung begriffen. Wenn das Recht nur die äußere Form des Wirtschaftslebens ist, so fordert die Weltwirtschaft das Weltrecht. Es kann auf die Dauer einseitigen Staatenkoalitionen unmöglich gelingen, sich und andere — ohne tödliche Schädigung — vom allgemeinen Wirtschaftsleben abzusondern, denn stärker als Haß und Liebe ist das allgemeine Interesse. — Vgl. die Rede von Ständerat H. Scherrer über „Frieden und Völkerrecht" anläßlich der Friedenskundgebung im Münster zu Bern am 18. Mai 1916.

[26]) Vgl. hierzu die Ausführungen von Alvarez, A., La Codification du Droit International, ses Tendances — ses Bases, p. 29 ss.:

Au cours du XIXe siècle plus que dans les siècles précédents, la société internationale et les rapports entre les Etats ont subi de si profondes modifications qu'on peut dire qu'ils n'ont plus aucun des caractères de jadis. La vie internationale est intense et compliquée. Voyons dans les grandes lignes ces transformations des rapports internationaux. Leurs causes ont été:

Les énormes progrès économiques réalisés; les nombreuses découvertes scientifiques; le développement de la civilisation; la facilité des moyens de communication; l'avènement de la démocratie; les idées de

keiten, ohne daß irgend ein konkreter, äußerer Anlaß dazu vorlag, individuell betont.[27]) In diesen Fällen wurde die Empfehlung einer Konferenz an die zuständige Regierung mit einem Ansuchen geleitet, die Idee offiziell zu vertreten und die geeigneten Schritte zu ihrer praktischen Verwirklichung zu tun. —

Wie oft nun diese erste Anregung den Privaten oder wissenschaftlichen Vereinen entsprungen ist, läßt sich, an Hand des in dieser Hinsicht mehr oder weniger unkontrollierbaren Materials, nicht für jeden Einzelfall mit Sicherheit feststellen. Einige Beispiele der Geltendmachung der Initiativgedanken mögen nachfolgend angegeben werden:

a) Die Genfer Konferenz vom Jahre 1864 verdankte ihr Zustandekommen großenteils den philantropischen Bestrebungen der beider schweizer Bürger H. Dunant und G. Moynier. 1862 veröffentlichte Henri Dunant sein Werk: "Le Souvenir de Solferino", in welchem er auf Grund seiner Beobachtungen ein anschauliches Bild der Notlage der durch den Krieg leidenden Verwundeten und Kranken entwarf.[28]) Die Société Genevoise d'Utilité Publique nahm die Ideen des

---

liberté et d'égalité; les progrès des idées morales; l'augmentation de la culture juridique et leur nouvelle orientation; enfin la formation de l'opinion publique. Parfois, leur influence a été contradictoire. Enfin, au cours du XIXe siècle est née et s'est développée une opinion publique, à laquelle les gouvernements ne peuvent plus se sustraire et qui dirige la politique des nations; en matière internationale, elle s'étend à tous les pays et elle se manifeste par différents organes.

[27]) Es ist hier zu bemerken, daß 1866 die British Social Science Association, zu Manchester, auf Fields Anregung, beschloß eine Kommission zu bilden, welche das „Völkerrechtsgesetzbuch" ausarbeiten sollte. Resultat war Fields Werk. — (Vgl. Rivier, a. a. O. S. 16, N. 1.) Auch besteht seit 1873 eine Association pour la reforme et la codification du droit des gens.

[28]) Die Eindrücke, die der Genfer Arzt Dunant von dem Schlachtfelde von Solferino und den dortigen Militärspitälern empfangen hatte und die er in seinem Werke schilderte, gaben den Anstoß zu einer humanitären Bewegung im Sinne der Bildung großer Hilfsgesellschaften in den einzelnen Staaten zum Zwecke der Verbesserung des Loses der Verwundeten durch freiwillige Krankenpflege. Schon vorher — 1861 — hatten der Italiener Palasciano und der Franzose Arrault die Idee der

großen Philantropen mit Begeisterung auf und bewog die schweizerische Regierung dazu, **amtlich** die Initiative zur Berufung einer Staatenversammlung zu ergreifen.[29])

Der Antrag zur Einberufung der zweiten Genfer Konferenz 1868[30]) wurde auf ein vorausgegangenes Ersuchen der Pariser Roten-Kreuz Konferenz von 1867 gleichfalls vom Schweizerischen Bundesrat gestellt.

b) Nachdem die erste Anregung im Jahre 1862 von den Vereinigten Staaten von Amerika ausgegangen war,[31]) hatte schon 1868 v. Stephan (Deutschland) in einer Denkschrift die Gründung eines Weltpostvereins vorgeschlagen — wahrscheinlich auf Grund der Michaelsenschen Anregung — und dessen Grundlagen und wichtigsten Aufgaben angedeutet.

Neutralisierung des Sanitätspersonals und des Sanitätsmaterials vertreten. Im Oktober 1863 trat zur Besprechung dieser Ideen in Genf auf Einladung der gemeinnützigen Gesellschaft eine Konferenz von hochstehenden und einflußreichen Männern zusammen. Ein internationales Komitee wurde mit der Organisation freiwilliger Hilfsgesellschaften und der Mitteilung der Konferenzwünsche an die Regierungen betraut. Vgl. Endres, K., Die völkerrechtlichen Grundsätze der Kriegführung zu Lande und zur See, Berlin 1909, S. 50 f.

Als höchste Anerkennung der Bemühungen Dunant um die Propaganda: die Grausamkeiten des Krieges zu lindern, wurde ihm 1901 der Nobelpreis zuerkannt. — (Vgl. Higgins, ibid. S. 12 N. 1.)

Diese Humanitätsidee, das Los der verwundeten Soldaten in erster Linie zu verbessern, ist zuerst dem großen französischen Philantropen de Chamousset 1764 gekommen.

[29]) Higgins, ibid. p. 12.

[30]) An der ersten Konferenz beteiligten sich 12, an der zweiten Genfer Ergänzungskonferenz 14 Staaten, welch letztere eine Nachtragskonvention zustandebrachte, die einige Artikel der früheren Konvention auf den Seekrieg ausdehnte. Während aber die Konvention des Jahres 1864 bis 1904 von 45 Staaten ratifiziert wurde, blieb die Ratifikation der Nachtragskonvention gänzlich aus.

[31]) S. hierzu die Mémoire de l'Union postale universelle. Sa fondation et son développement, ibid. S. 11 ss.: „Ce fut l'Administration des Etats-Unis d'Amérique qui souleva la question de l'organisation du trafic postal international sur de meilleures bases. Dans une note en date du 4 août 1862, le Postmaster General Blair émit l'idée d'une Conférence où les différents Offices des postes seraient représentés par des délégués qui pourraient discuter les améliorations et les simplifications qu'il était

Der Norddeutsche Bund setzte sich hernach mit mehreren Regierungen in Verbindung; allein der Ausbruch des Krieges 1870/71 ließ in den Verhandlungen einen vorübergehenden Stillstand eintreten.[32])

c) Als die eidgenössischen Räte im Juni 1874 versammelt waren und sich u. a. auch mit dem Entwurfe über ein Eisenbahntransportgesetz beschäftigten, richteten die schweizer Advokaten de Seigneux und Christ eine Petition an die Bundesversammlung, in welcher sie ausführten, daß es nützlich und angebracht wäre, wenn vor der Beratung des Gesetzprojektes auf das Zusammentreten einer internationalen Konferenz hingearbeitet würde, um gewisse Teile der Eisenbahngesetzgebung international zu regeln. Als Verständigungsgrundlage wurden 4 Prinzipienfragen aufgestellt.

Am 13. Juni 1874 schlug die Kommission des Ständerats vor, den Bundesrat zu beauftragen, bei den Regierungen der Nachbarstaaten Schritte einzuleiten. Der Bundesrat brachte darauf das Gesuch, gestützt auf das Gutachten des eidgen. Eisenbahn- und Handelsdepartements, der deutschen, österreichischen, französischen und italienischen Regierung zur Kenntnis und fragte an, ob sie geneigt seien, eine inter-

---

désirable de voir introduire dans les relations postales internationales. „Il existe — disait ce haut fonctionnaire pour justifier sa proposition — un grand nombre d'obstacles à la correspondance étrangère auxquels il ne peut être remédié que par un concert international d'action.“

Le gouvernement des Etats-Unis d'Amérique soumit la proposition de M. Blair aux gouvernements des autres pays. Elle répondait d'une façon si évidente à un besoin général qu'elle reçut immédiatement l'adhésion de 15 Etats. La Conférence proposée par l'Office des Etats-Unis d'Amérique se réunit à Paris le 11 mai 1863.“

[32]) Der erste internationale Postkongreß konnte erst am 15. September 1874 zu Bern zusammentreten, der zum Abschlusse eines „Allgemeinen Postvereinsvertrages“ führte, welcher zunächst 22 Staaten mit 350 Millionen Einwohnern, darunter ganz Europa, die Nordamerikanische Union, sowie einen großen Teil Afrikas und Asiens umfaßte. — Vgl. Katscher, a. a. O. S. 4. Es ist zu erwähnen, daß schon im Jahre 1850 Oesterreich und Preußen hinsichtlich der Bildung eines österreichisch-deutschen Postverbandes übereingekommen sind. Diese Union zog alsbald sämtliche Postverwaltungen der deutschen Staaten an sich. Die Vorteile dieser Vereinigung waren die denkbar vorzüglichsten.

nationale Konferenz zur Beratung über diesen Gegenstand zu beschicken.[33])

d) Anläßlich der Wiener Weltausstellung vom Jahre 1873 tauchte zum ersten Male der Gedanke zur Berufung einer Konferenz zum Schutze des gewerblichen Eigentums auf, ein Gedanke, der fünf Jahre später, zur Zeit der Pariser Ausstellung mit Eifer wieder aufgenommen wurde. Schließlich fiel dem französischen Handelsminister die Aufgabe zu, die Initiative zu ergreifen.[34])

e) Als die Association littéraire internationale auf einer Konferenz zu Bern 1883, unter offizieller Beteiligung der schweizerischen Regierung den Entwurf eines **allgemeinen Literaturvertrages** ausarbeitete, gewann die Idee bereits nach verschiedenen Vorbereitungen eine festere Gestalt. Der erste Entwurf war formell und materiell durchaus unbrauchbar: er gab aber der schweizerischen Regierung die Initiative, dem Wunsche der Association entsprechend, dieses Projekt sämtlichen Regierungen mitzuteilen und sie zur Beschickung einer Konferenz einzuladen, welcher ein zweiter, von Seiten der schweizerischen Regierung verfaßter, verbesserter Entwurf zur Prüfung unterbreitet werden soll.[35])

Den Anstoß zu dieser Konferenz haben die Künstler und Schriftsteller selbst gegeben, die sich in verschiedenen Ländern zusammengetan und behufs Verteidigung ihrer Rechte die Association littéraire gebildet haben. Der Schutz aber, den eine private Vereinigung gewähren konnte, war durchaus nicht hinreichend, und mußte nun deshalb die Initiative zur Regelung der Verhältnisse durch eine **Staatenkonferenz**, offiziell, durch den schweizerischen Bundesrat an die Hand genommen werden.[36])

---

[33]) Das ursprüngliche Gesuch wurde von den Verfassern weiter ausgearbeitet und begründet. — Die erste internationale Konferenz tagte in Bern unter Beteiligung der oben genannten Staaten, ferner Belgiens, Luxemburgs, der Niederlande und Rußlands, vom 13. Mai bis 4. Juni 1878. — Vgl. Meili, Eisenbahnverträge, a. a. O. S 286f.

[34]) Vgl. N. R. G. Ser. 2, X S. 5.

[35]) Die erste Konferenz endete mit der Aufstellung eines allgemeinen Literarvertragsentwurfs vom 19. September 1884. — Dambach, a. a. O. S. 591.

[36]) Vgl. N. R. G. Ser. 2, XII S. 1 ff.

f) Auch das Zustandekommen der Haager Konferenzen 1899 und 1907 ist zum Teil individuellen[37]) und pazifistischen Anregungen[38]) zu verdanken. Nicht zu unterschätzen sind die vorangegangenen internationalen Friedenskongresse und interparlamentarischen Konferenzen[39]) („pour l'arbitrage et la paix"; seit dem ersten Pariser Weltfriedenskongreß von 1889 ist die Periodizität dieser Zusammenkünfte eingeführt worden) ihren Wirkungen nach, da sie den Haager Konferenzen die Wege geebnet und fast die ganze Welt mit schönen, leider übertriebenen Hoffnungen erfüllt haben.

Dem siebenten interparlamentarischen Friedenskongresse zu Budapest, 1896, wohnte schon ein Vertreter des russischen Ministeriums des Aeußern bei, der über die ge-

---

[37]) Der Ursprung des Zarenmanifestes soll bis zum Jahre 1891 zurückreichen, wo der englische Premierminister Salisbury eine Aufstellung der Kosten der europäischen Militärrüstungen herstellen ließ und dieses zuerst dem Deutschen Kaiser überreichte. Hiernach dachten viele Staatsmänner daran, wie es möglich wäre, die Rüstungskosten zu vermindern. Der König von Dänemark scheint als erster seinen Schwiegersohn, den Zaren, dafür interessiert zu haben. Vgl. Fried, Handbuch der Friedensbewegung, Bd. II S. 204.

[38]) Die pazifistischen Schriften, insbesondere das sechsbändige Werk des russischen Staatsrats v. Bloch über den „Krieg", in welchem der zukünftige Krieg in seiner technischen, wirtschaftlichen und politischen Bedeutung erörtert wird, hatten die Aufmerksamkeit des Zaren erregt. — Meurer, Die Haager Friedenskonferenz, S. 9.

Ueber das Zarenmanifest lese man noch die Ausführungen von Mérignhac, La Conférence Internationale de la Paix, p. 1 s.:

„L'idée primordiale qui a présidé à la Conférence de la Haye, est une idée de désarmement ou, pour parler plus exactement, une idée de réduction des armements à outrance qui pèsent actuellement sur l'Europe."

[39]) Schon der erste internationale Friedenskongreß / Brüssel 1848 / sprach sich über die „völlige Abschaffung des Krieges, den zugleich die Religion, die Vernunft, die Gerechtigkeit, die Humanität und das Interesse der Völker verdammen" aus, und machte ferner auf die Wichtigkeit 1. eines Schiedsgerichts, 2. eines Völkerkongresses, zur Ausarbeitung eines „die internationalen Beziehungen regelnden Gesetzbuches" aufmerksam. Dieser Kongreß beschäftigte sich weiterhin mit dem Gedanken eines „allgemeinen Entwaffnungssystems" das, indem es die Staatslasten verringert, zugleich eine dauernde Ursache zur Aufreizung oder Unruhe verschwinden ließe." Vgl. Fried, Handb. der Friedensbewegung, II S. 63 ff.

faßten Beschlüsse dem Zaren Bericht zu erstatten hatte.[40]) Unter dem Einflusse dieser pazifistischen Bestrebungen wurde der russische Zar Einberufer der I. Haager Konferenz. Seine eigentliche Absicht ging unverkennbar darauf hinaus, eine Weiterentwicklung der deutschen militärischen Organisation möglichst zurückzuhalten.

Da die erste Haager Konferenz für einen neuerlichen Zusammentritt nicht gesorgt hatte, mußte die Anregung zu der **zweiten** abermals von den Freunden des Friedens ausgehen.[41]) Am 3. Oktober 1904 erklärte der Staatssekretär Hay, anläßlich der Eröffnung des XIII. Weltfriedenskongresses zu Boston, es sei die Absicht des Präsidenten, die Mächte zur Beschickung einer zweiten Haager Konferenz zu veranlassen. Schon am 21. Oktober erließ er an die bei den Haager Vertragsstaaten beglaubigten Botschafter der Union eine Note, worin sie instruiert wurden, bei den Regierungen den Gedanken einer neuen Konferenz im Haag

---

Wir finden hier also bereits alle notwendigen Elemente eines dauerhaften Friedens vor, welche seither immer Gegenstand von Besprechungen, insbesondere auf der Haager Friedenskonferenz einen Teil der Traktanden gebildet haben. Auf die Erörterung der Fragen des „ewigen Friedens" kam man hauptsächlich auf den interparlamentarischen Friedenskonferenzen immer wieder zu sprechen. Der Londoner II. Weltfriedenskongreß des Jahres 1890 gab folgendem Wunsche Ausdruck: „Ein Kongreß der Vertreter aller Staaten Europas sollte sich vereinigen, um die Wege zu einer allgemeinen und allmählichen Abrüstung zu beraten" Ebenda, S. 98.

Es ist zu erwähnen, daß die Anfangsworte des Murawieff'schen ersten Zirkularschreibens vom 12./24. August 1898, betr. die Berufung der ersten Haager Konferenz ganz in diesem Sinne gehalten sind. / Die einleitenden Worte sind: „Die Aufrechterhaltung des allgemeinen Friedens und eine mögliche Herabsetzung der übermäßigen Rüstungen, die auf allen Nationen lasten, stellen sich in der gegenwärtigen Lage der ganzen Welt als ein Ideal dar."

Den Inhalt des zweiten russischen Zirkularschreibens vom 30. Dezember 1898 / 11. Januar 1899 s. bei Renault, Les deux Conférences, p. 3.

[40]) Vgl. Meurer, Die Haager Friedenskonferenz, S. 9.

[41]) Es war die American Peace Society zu Boston, welche während der Dauer der gesetzgebenden Versammlung in Massachusetts am 1. Januar 1903 eine Bittschrift eingereicht hatte, um vom Kongreß und durch diesen den Präsidenten der Vereinigten Staaten um die Einberufung aller

anzuregen. Auf eine zweite Note lief dann von der russischen Regierung die Antwort ein, daß sie den Zusammentritt der Konferenz erst nach Beendigung des Krieges mit Japan für wünschenswert erachte.[42])

Hierauf räumte Präsident Roosevelt dem Zaren die weitere Initiative ein:[43]) sei es aus Courtoisie, dem Berufer der I. Friedenskonferenz gegenüber, sei es infolge diplomatischer Ueberlegung, das Geschick des Zustandekommens der Konferenz ihm in die Hand zu legen und ihn dadurch gleichzeitig auch zur Beendigung des Krieges mit Japan veranlassen zu können. — Was nun die Einberufung einer Völkerrechtskonferenz anbetrifft, so ist es ohne weiteres klar, daß ein kriegführender Staat, infolge der Verwicklung seiner politischen Zustände, nicht in erster Linie dazu berufen sein könnte, eine solche Konferenz vorzubereiten oder auch nur vorzuschlagen. Von sehr fraglichem Werte wäre auch die Teilnahme eines der Kriegführenden an einer rechtsetzenden Konferenz, da die gegnerische Partei von den Verhandlungen,

---

Regierungen der Welt zu einem, in periodischen Zeiträumen tagenden Kongreß, nachzusuchen. Diese Friedensgesellschaft stellte sich damals wohl einen großen Rat der Staatenregierungen vor, welcher Fragen und Angelegenheiten von internationalem Interesse erörtern sollte. Die Wiederaufnahme der von der ersten Haager Konferenz unerledigt gelassenen Fragen wurde seither von der interparlamentarischen Union mehrere Male als erstes Ziel hingestellt. — Vgl. de Lapradelle, ibid. p. 412 s.

Die interparlamentarische Konferenz / St. Louis 1904 / verfuhr in bezug auf die Propaganda für eine zweite Friedenskonferenz im Haag auf einem viel kürzeren und einfacheren Wege. Dieses sandte zu dem Präsidenten der amerikanischen Republik direkt eine besondere Deputation, um ihn zur Berufung einer zweiten Völkerrechtskonferenz zu veranlassen. Vgl. Wehberg, Die Haager Konferenz, S. 28. — Roosevelt versprach, die nötigen Schritte sofort zu unternehmen.

[42]) Fried, Die zweite Haager Konferenz, S. 13.

[43]) de Lapradelle sagt / ibid. S. 411 /: Non que les Etats-Unis fussent seuls à désirer une nouvelle Conférence, mais ils furent les premiers à le dire. C'est du mois d'avril au mois d'octobre 1904 que l'émotion causée chez les neutres par les hostilités russo-japonaises atteignit son maximum d'intensité: c'est dans ce même moment que la seconde Conférence de la Haye se décida. — de Lapradelle / et Politis /, La Conférence de la Paix; Rev. G. de Dr. Int. Publ. Vol. XVI.

in Anbetracht des Kriegszustandes, fernbleiben würde. Vor Beendigung eines Krieges zwischen zwei Großstaaten, wie er damals zwischen Rußland und Japan tobte, und welcher der gesamten europäischen Politik eine gewisse Spannung gab, konnte niemand an die Abhaltung einer zweiten Haager Konferenz denken. Ein großer Krieg birgt naturgemäß mannigfache weitgreifende verborgene Fäden diplomatischer Intriguen in sich, welche die ruhige und fruchtbare Tätigkeit einer Völkerkonferenz störend beeinflußt oder überhaupt in Frage gestellt haben würden.

Nach Unterzeichnung des Friedensvertrages von Portsmouth, im September 1905, teilte der russische Botschafter, Baron v. Rosen, dem Präsidenten der amerikanischen Republik mit, daß Kaiser Nikolaus zur Einberufung der Konferenz nach dem Haag bereit wäre.[44])

Die angeführten Fälle zeigen, daß die Gedanken und Anträge, welche die Veranlassung zur Berufung der bisherigen Kongresse und Konferenzen gegeben hatten, verschiedenartigen Absichten entsprungen sind. 1. Bei den **Vermittelungsabsichten** (médiation, intervention amicale), gehen die Wünsche dahin, die Streitfragen rechtlich beizulegen. Es ist dies ein Ausfluß der Pazifikationspolitik. 2. **Weltverbesserungsabsichten** oder humanitäre Ideen machten sich geltend u. a. bei den Genfer Konferenzen von den Jahren 1864, 1868 und 1906; gewissermaßer vielleicht auch bei den mit der Kodifikation des Kriegsrechts betraut gewesenen Brüsseler Konferenz des Jahres 1874;[45]) in der Antisklavereikonferenz zu Brüssel 1889/90; ferner bei den

---

[44]) Lémonon, La Seconde Conférence de la Paix, p. 17.

[45]) Die Anregung zu der Brüsseler Konferenz gaben zuerst die Conférences internationales des sociétés de secours auc blessés militaires / Paris 1867 /. Den von diesen Konferenzen gebildeten Sektionen fiel die Aufgabe zu, vom wissenschaftlichen Standpunkte aus zu untersuchen 1. zu welchen Genfer Statuten von 1864 Verbesserungen oder Ergänzungen gemacht werden müßten; 2. den besten Modus zu finden, um die Genfer Konvention auch auf den Seekrieg anwenden zu können, nach den Grundsätzen der Behandlung der verwundeten Militärs im Landkrieg. — Vgl. hierzu Publication par la commission générale des délégués, Paris 1867, part. I p. 12.

Pariser Konferenzen zur Bekämpfung des Mädchenhandels und der Verbreitung der obszönen Literatur; ganz besonders aber in den Konferenzen zugunsten der Arbeiterschutzgesetzgebung[46]) und solchen zur Aufstellung eines Verbots des Alkohol- und Opiummißbrauches. 3. **Verkehrsorganisatorische und Weltnaturschutzinteressen** lagen im allgemeinen den neueren und neuesten, vor dem europäischen Kriege abgehaltenen Konferenzen zugrunde.[47])

Alle Arten der Initiativideen laufen in ihrem Ergebnis auf ein gemeinsames Ziel hinaus; nämlich auf den konsequenten Ausbau des Völkerrechts oder auf eine systematische Rechtsvereinbarung der internationalen Staatengemeinschaft,[48]) endlich und zuletzt auf die Tendenz, die Nationen

---

Die Idee zum Brüsseler Konventionsprojekt hat z. T. auch Präsident Lincoln mit seinem Reglement behufs Milderung der Leiden des Krieges, anläßlich des amerikanischen Bürgerkrieges gegeben. — Vgl. N. R. G. Ser. 2 IV S. 18. — Ueber die Initiative der St. Petersburger Deklaration / ausgegangen von General Milutine, Kriegsminister Rußlands / vgl. Scott, ibid. p. 7 f.

[46]) Die erste internationale Konferenz betr. die Aufstellung einer Arbeitsordnung in den Fabrikanlagen und in den Bergwerken tagte im Jahr 1890 zu Berlin. Die Schweiz, die durch Rundschreiben vom 15. März 1889 alle europäischen Industriestaaten zu gemeinsamen Beratungen eingeladen und von den meisten Staaten Zusagen erhalten hatte, trat zurück- als der Deutsche Kaiser durch Erlasse vom 4. Februar 1890 die Sache in die Hand nahm. Alsdann versandte Deutschland die Einladungsbriefe an die verschiedenen europäischen Industriestaaten. — Vgl. N. R. G. Ser. 2 XV S. 343.

[47]) Nach dem Jahre 1856 ist die Entwicklung des Völkerrechts wesentlich von dem Sichgeltendmachen des Nationalitätsprinzipes und von dem Abschlusse internationaler Verkehrsverträge bewegt, neben welchen Versuche, das Kriegsrecht humaner zu gestalten, hergingen. — Gareis, a. a. O. S. 23.

[48]) Schön ausgeführt bei Lammasch, Die Lehre von der Schiedsgerichtsbarkeit in ihrem ganzen Umfange, im Handb. des Völkerrechts v. Stier-Somlo, Bd. III, 3. Abtlg., Stuttgart 1913; S. 3:

„. . . . je mehr die Staaten und ihre Völker sich bewußt werden, daß sie sich nach vielen Richtungen hinsichtlich der Mittel zur Befriedigung ihrer materiellen und ideellen Bedürfnisse ergänzen, je mehr sich die Völker kennen lernen . . ., je kräftiger mit einem Worte die Interdependenz der Staaten und der Völker sich ausbildet und je deutlicher

organisatorisch einander näher zu bringen, die Weltkultur zu vervollkommnen nach dem Leitsatze: „Pour mieux se connaître“, um so allmählich und unbewußt dem Ideal der menschlichen Zivilisation: Weltverständigung näher zu kommen!

Dritter Abschnitt

Die rechtliche Wirkung der faktischen und formellen Initiative

Die auf die oben dargestellte Weise gegebenen Anregungen, sowohl die ursprüngliche, faktische, wie auch die formale, offizielle, Initiative, haben neben der zeitlichen Aufeinanderfolge[49]) noch eine andere Eigenschaft, indem sie eine komplementäre Wirkung auf einander ausüben. Die Uebertragung eines, zuerst von einem wissenschaftlichen Institut oder von irgendeiner Vereinigung privaten Charakters ausgehenden Antrages an die zuständige Regierung, wodurch er erst während seiner Weiterentwicklung ein amtliches Gepräge erhält, ist nichts anderes als der normale, im In-

---

sie erkannt wird, desto klarer kommt den Nationen die Notwendigkeit zum Bewußtsein, daß . . . ein Modus der Erhaltung dieser Ordnung nach dem Vorbilde der Rechtspflege notwendig ist.“

[49]) Z. B. Art. 32 des ersten Pariser Friedens vom 30. Mai 1814 bestimmte ausdrücklich, daß nach Verlauf von zwei Monaten alle an dem Kriege beteiligten Mächte ihre Bevollmächtigten nach Wien zu einem Kongreß entsenden sollen: „pour compléter dans un Congrès général les arrangements dudit traité, et le ler article secret portant, que les arrangements desquels doit résulter un système d'équilibre réel et durable en Europe, seront réglés au Congrès sur des bases arrêtées par les puissances alliées entre elles, ... qu'elles jugeront le plus conforme aux principes reconnus comme devant servir de base au système général de l'Europe.“ Klüber, Akten des Wiener Kongresses, Bd. VIII S. 64. — Vgl. hierzu noch: „II. Projet de déclaration à donner sur le mode de constituer le congrès et d'y traiter les affaires, ainsi que sur la suspension de son ouverture; proposé par Lord Castlereagh, plénipotentiaire anglais, le 3. Octobre 1814.“ Ebenda, S. 64.

teresse des Zusammentritts der geplanten Konferenz unausbleibliche Ausdruck dieser gegenseitigen Ergänzung.[50]) Eine von privater Seite ausgehende Empfehlung der Einberufung einer Konferenz würde Staaten gegenüber, ohne durch die Unterstützung des Gedankens durch eine Regierung, also ohne die Verleihung eines amtlichen Kolorits, niemals förderlich zur Geltung kommen können.

Der Wille zur Berufung und auch zur Teilnahme wurde bei den früheren politischen Kongressen vielfach vorerst durch provisorische Vereinbarungen (Präliminarfrieden,[51]) Vertragsprotokoll usf.) gleichsam vertragsmäßig festgestellt. Eine solche Ausbedingung könnte als eine **Protokollinitiative** aufgefaßt werden, da die spätere Verständigungsabsicht der Parteien meistens in Form eines Schlußprotokolls expressis verbis zum Ausdruck gebracht wurde.[52])

Die im Zusammenhang mit dem ursprünglichen Grund, mit dem konkreten Anlaß der Zusammenkunft in Verbindung stehende Protokollinitiative weist, auf einen Vorvertrag gestützt, nur mehr eine indirekte Wirkung auf und hat auch bloß eine sekundäre Bedeutung. Sie dient allein nur zur urkundlichen Feststellung des bereits vorhandenen Ver-

---

[50]) Nur in vereinzelten Fällen erfolgte die Einräumung der Initiative behufs formgemäßer Ausführung derselben von Staat zu Staat, etwa dergestalt, wie die Vereinigten Staaten von Amerika / Roosevelt / 1904 die Initiative zur Berufung der zweiten Haager Konferenz, Rußland übertrug. — de Lapradelle sagt / a. a. O. S. 419 /: „A la suite de l'inspiration américaine, en marge de l'initiative russe, la Conférence avait double patronage.“

[51]) Als Grundlage der Einberufung des Pariser Kongresses von 1856 dienten die zu Wien am 1. Februar 1856 unter 5 Staaten vereinbarten provisorischen Friedensvorschläge /„Projet de Préliminaires“/, deren Anfangsworte lauten: „Par suite de l'acceptation par leurs Cours respectives .... les Soussignés, ..., sont convenus ... pour procéder à la signature des Préliminaires de Paix formels, conclure un armistice et un Traité de Paix définitif. Les dits Plénipotentiaires auront à se réunir à Paris dans le terme de trois semaines à partir de ce jour, ou plus tôt si faire se peut.“ N. R. G. Ser. I, Bd. XV, S. 702.

[52]) Die Absicht der Abhaltung eines Kongresses war mitunter auch in Vereinbarungen anderer Art, z. B. in einer Erklärung, oder in sonstigen Spezial- bezw. unveröffentlichten Verträgen enthalten.

handlungs- beziehungsweise Ausgleichswillens. Die eigentliche Grundlage der einzuberufenden Zusammenkunft, sowie deren Debatten bildet der Vorvertrag, dessen konkreter Inhalt nämlich zu weiteren Besprechungen auf dem Kongreßwege veranlassen soll. Ausschließlich hinsichtlich des Zustandekommens der großen feierlichen Kongresse hatte die vorvertraglich festgelegte Protokollinitiative eine gewisse konstitutive Wirkung, indem der vorgeschlagene Kongreß im Sinne der vorvertraglichen Garantie kreiert werden mußte. Eine infolge der Abneigung gegen die Teilnahme erfolgte einseitige Ungültigerklärung oder Außerkraftsetzung der betreffenden Vereinbarung, respektive eines Ausgleichsvorschlages hätte offenbar schwerwiegende Konsequenzen, Retorsion, Repressalien und kriegerische Verwicklungen nach sich gezogen. [53])

Wesentlich anders verhält es sich mit der protokollarischen Initiative, welche zunächst den „Wünschen“ der modernen rechtsetzenden Konferenzen, auch die Fürsorge der Einberufung oder Wiederholung der Zusammenkunft gleicher Art für einen späteren Zeitpunkt regelt. Der Wunsch, beziehungsweise jene Anregung, welche in der Regel als eine Begleitbestimmung der vereinbarten Konventionen die einmütige Absicht sämtlicher Konferenzteilnehmer kundgibt, hat nur eine rein dekorative Wirkung und kann somit als eine typische Formalinitiative bezeichnet werden. Die Protokollinitiative der neueren Konferenzen (Weltpostverein; die Bestimmung der ersten Haager Friedenskonferenz betreffend den Zusammentritt der zweiten Genfer Konferenz des Jahres 1906; zweite Haager Konferenz 1907 usf.) stellt gewissermaßen eine Ermahnung, ein Erinnern der interessierten Regierungen an die interessierten Regierungen, dar, insofern als nach dem Ablauf einer vorgesehenen Frist an die Vorbereitung einer neuen Konferenz zu denken sei.

Da bis heute eine internationale Exekutivgewalt noch nicht besteht, bedurfte es zur gegebenen Zeit unbedingt

[53]) Man denke zunächst auch an die Demonstrationen Englands, als Rußland im Jahre 1871 sich von den Bestimmungen des Pariser Vertrages des Jahres 1856 einseitig lossagen wollte. Nur mit großen Bemühungen war damals ein Krieg zu vermeiden.

noch einer erneuerten Anspornung von seiten einer Regierung. Der einmal zu Protokoll gebrachte Wunsch auf den Wiederzusammentritt einer Konferenz mußte bisher ausnahmslos wiederaufgenommen, sozusagen „neubelebt“ und zur Kenntnis der Beteiligten gebracht werden. Auch in dieser Hinsicht ist eine gegenseitige Ergänzung der formalen und der faktischen Initiative wahrnehmbar.

Auch wenn kein Kriegszustand herrschen würde, könnte eine dritte Haager Konferenz, ohne eine wiederholte, offizielle Anregung, d. h. ohne die effektive Initiative nicht zustande kommen, obzwar die zweite Konferenz durch ein „Voeu“ für die künftige Konferenz nach Möglichkeit gesorgt hat.

Dieser protokollarische Wunsch wäre für sich allein schon deshalb nicht ausreichend gewesen, da er unter den Kontrahenten der Haager Konferenz nicht konventionell, also konstitutiv wirkend, sondern bloß deklaratorisch durch einen Beschluß ohne Verbindlichkeit ausgesprochen worden war. [54])

Vierter Abschnitt

Die rechtliche Bedeutung der Periodizität der Staatenkonferenzen

Sobald irgendeine Konferenz den Wunsch ausspricht, daß zur Weiterentwicklung der auf der Traktandenliste derselben gestandenen Probleme weitere Zusammenkünfte stattfinden sollten, ist die Initiative zur Fortsetzung des begonnenen Konferenzwerkes bereits fixiert und die Periodizität desselben rechtlich begründet. [55])

---

[54]) Ueber die Beschlüsse ohne Verbindlichkeit vgl. die vortrefflichen Ausführungen von M. Huber. Die Fortbildung des Völkerrechts auf dem Gebiete des Prozeß- und Landkriegsrechts durch die II. internationale Friedenskonferenz, a. a. O. S. 474 ff.

[55]) Die periodische Wiederholung der Internationalen Konferenzen stärkt die Interessengemeinschaft der Staaten. Den leuchtendsten Beweis liefert uns das Beispiel der Panamerikanischen Union. Die Union trat mit der im Oktober des Jahres 1889 zu Washington zusammenge-

Die Art und Weise der Festsetzung späterer Konferenzen hat in juristischer Hinsicht verschiedene Bedeutung, je nachdem, ob dies protokollarisch, d. h. in Form eines Wunsches, oder konventionell vereinbart wird. Die mit der protokollarischen Initiative im Zusammenhang stehende Periodizität gewisser Konferenzen ist einmal für die Weiterentwicklung des Rechts und der Kultur überhaupt das ausschlaggebendste

---

tretenen ersten panamerikanischen Konferenz, der 1902 die zweite, 1906 die dritte und 1910 die vierte folgte, in Erscheinung. Die gemeinsame Arbeit der 21 amerikanischen Republiken auf diesen Konferenzen bewirkte einen „Zweckverband Amerika", durch den die gemeinsamen Angelegenheiten jener Staaten in nutzbringender Weise betrieben werden.

Kjellén sagt: Panamerika scheint nach einer Organisation zu streben wie British Empire. Es bedient sich desselben Organs, periodischer Konferenzen, besitzt aber außerdem schon ein ständiges Zentralorgan in Washington /„Panamerican Union" 1891/ und hat infolge des geographischen Zusammenhanges ein handgreifliches „Symbol" in einem gemeinsamen Unternehmen finden können wie dem „Pan-American Transcontinental Railway" zwischen Neuyork und Buenos Aires, dem weitaus größten Eisenbahnprogramm der Welt. —

Vgl. Die Großmächte der Gegenwart, Berlin 1914, S. 148.

Wichtig ist überdies noch die häufige Wiederholung solcher Konferenzen. Gleich von Beginn der zweiten panamerikanischen Konferenz an war die Ansicht unter den Delegierten vorherrschend, daß weitere Zusammenkünfte der Vertreter der amerikanischen Staaten stattfinden sollten; auch das Intervall zwischen der I. und der II. panamerikanischen Konferenz wurde allgemein als zu groß und daher dem Werke nicht förderlich erachtet. Vgl. Report of the Delegates of United Staates, a. a. O. /1902/, S. 24.

Vgl. ferner Büchi, Die Pan-Amerikanischen Konferenzen, Züricher Diss. 1914, S. 77: Die Washingtoner Konferenz von 1889/90 hatte die Frage künftiger Konferenzen unerörtert gelassen, und mehr als elf Jahre verstrichen infolgedessen bis zum Zusammentritt der Konferenz zu Mexiko. Um dies in Zukunft zu vermeiden, wurde am 29. Januar 1902 einstimmig folgende Resolution angenommen . . . Vgl. insbesondere Fourth Conference of American Staates: Report of the Delegates of the United States /Government Printing Office Buenos Aires 1910/ p. 26: An der vierten Konferenz wurde beschlossen, die nächste Zusammenkunft in Santiago abzuhalten. „The delegate of the United States of America, pursuant to instructions, urged in committee the advisability of holding the conferences at intervals of six years as a minimum and hereby affording sufficient time for the ratification of the conventions adopted at the various conferences, but he deferred to the otherwise

Moment.[56]) Darin sind die ersten Anfänge einer soziologischen, wirtschaftlichen und kulturellen Organisation[57]) unzweifelhaft zu erkennen. Die Periodizität der Konferenzen ist die erste Grundlage zum vollständigen Ausbau der Staatengemeinschaft und wird um so wirksamer sein, als ihre Durchführung in der Praxis durch besondere rechtliche Mittel gesichert werden wird.

Bisher vermochte die bereits ergriffene Initiative zur Abhaltung von rechtssetzenden Konferenzen nur auf international-friedensrechtlichem Boden zu gedeihen, d. h. sie

---

unanimous wish of the committee that an interval of not more than five years should elapse between the reunions. The resolution finally adopted provides that the governing board shall have the power to advance or postpone the date of the next conference should circumstances arise making it desirable so to do.“ —

[56]) Vgl. hierzu Compte Rendu de la XVIIe Conférence de l'Union Interparlementaire, tenue à Genève 18 au 20 septembre 1912; Bruxelles 1913, p. 132 ss.: „Sur la matière, qui nous occupe actuellement, la Commission La Fontaine avait proposé d'abord:

„d'inviter les Puissances à transformer la prochaine Conférence de la Paix à La Haye en un Congrés international avec réunions automatiques et périodiques.“ —

Cette invitation aurait eu une portée énorme, surtout si nous l'étudions à la lumière de l'exposé des motifs, contenu dans le rapport, lu par M. La Fontaine, dont je n'ai qu'à citer une seule phrase, résumant ce que la Commission dit sur la possibilité et la nécessité de l'organisation d'une fédération mondiale des Etats et de trois Pouvoirs suprêmes pour cette fédération, un Pouvoir législatif, un Pouvoir judiciaire et un Pouvoir exécutif. A la page 224 du Rapport officiel de la Conférence, la Commission dit: „On peut considérer, en effet, la Cour d'arbitrage de La Haye comme l'embryon d'un pouvoir judiciaire international. L'ensemble les divers bureaux internationaux actuellement en fonction forme l'embryon d'un pouvoir exécutif international. Enfin la Conférence de la Paix et la Conférence interparlementaire constituent en germe les deux branches d'un pouvoir législatif international.“ Etc. etc.

[57]) Ueber den Einfluß des Krieges auf die zwischenstaatlichen Beziehungen vgl. den Aufsatz von F. Müller-Lyer, Soziologische Wendepunkte in der Geschichte des Krieges; in Blätter für zwischenstaatliche Organisation, Nr. 6, S. 217: Kultur beruht von allem Anfang auf dem sinnvollen Zusammenwirken der Menschen, und sie schreitet in demselben Maß zu höheren Formen fort, als dieses Zusammenwirken umfangreicher und inniger organisiert wird.

konnte ausschließlich in einem Zustand der zwischenstaatlichen Ordnung praktisch durchgeführt werden.

Manche Beispiele zeigen, daß, infolge eines nur zwischen zwei Kulturstaaten ausgebrochenen Krieges ruhmvolle und in der öffentlichen Meinung allmählich sich durchgerungene Initiativvorschläge zur Einberufung von Konferenzen vorübergehend wertlos wurden, da an ihre Realisierung bis zur Beendigung des Krieges, bezw. der Erledigung des Streitfalles nicht gedacht werden konnte.

Beim Völkerrecht fehlte bisher nämlich das tief Organische, weil dazu die Prämissen nicht vorhanden waren, und das Invididuum, zum Vertragsbruch eher geneigt als zur Normwidrigkeit, ist nur eine verdeutlichende Vorstufe zum Volk, auf das dieses Gesetz in verstärktem Maße zur Anwendung gelangen muß.[58])

Dennoch hätten die friedlichen Beziehungen unter Staaten, der friedliche Austausch der Produkte im Handel und Verkehr, der Internationalismus, den der Verkehr allmählich steigerte, eine immer weiter ausgebaute **internationale wirtschaftliche Kooperation** ausbilden können, der dann auch die völkerrechtliche Organisierung Schritt für Schritt auf dem Fuß gefolgt wäre.[59]) Eben deshalb, weil

---

[58]) Vgl. Cahén, Rich., Neue Richtlinien des Völkerrechts; in Blätt. f. zwischenstaatl. Org., Nr. 7 /Sept. 1915/, S. 251.

[59]) Hätte die Menschheit diesen Weg beschritten, so hätte dies für sie und für den Kulturfortschritt zum höchsten Segen gereichen müssen. Vgl. hierzu die Ausführungen von Cahén, ebenda, S. 251:

„Daß das Völkerrecht an erster Stelle einer Neuorientierung nach beendigtem Kriege bedarf, ist wohl heute schon jedem klar, der nach Grundlagen für die Renaissance des Internationalismus sucht. Denn dieses Recht, von dem auch sein eifrigster Vertreter von jeher wußte, daß es nicht so scharf normiert war noch sein konnte, wie das Recht der bürgerlichen Gesellschaft, d. h. daß sich aus der Rechtsnorm nicht gewisse unumstößliche Folgerungen ergeben mußten, hat doch, wenn es auch in einzelnen wesentlichen Punkten gänzlich versagte, im ganzen unschätzbare Dienste geleistet und ist auch für die Folgezeit als wesentlicher Bestandteil einer internationalen Organisation anzusprechen. Von Liszt hat ohne übertriebenen Idealismus zu Recht ausgesprochen, daß es trotz allem, was in diesem Kriege geschehen sei, doch noch ein Völkerrecht gebe.“

die Ausführungsmöglichkeit der Initiative zur Abhaltung von Konferenzen bisher von Faktoren abhängig war, die in erster Linie vom politischen Zustand der ausschlaggebenden Staaten und guten auswärtigen Beziehungen bedingt waren, kann man sagen, daß die ganze internationale Gesetzgebung, oder Rechtsfindung von einer Summe zufälliger Momente beeinflußt worden war. Würde einmal der zwischenstaatliche Verkehr geregelt werden, dann wären auch die internationalen Konferenzen in ihrer unregelmäßigen Aufeinanderfolge nicht mehr eine bloße Erscheinungsform zufälliger Gestaltung durch die europäische Politik. Solange aber, bis der zwischenstaatliche Friedenszustand nicht dauernd gesichert[60]) und durch Schiedsgerichte gefestigt werden kann, kann auch die Periodizität der Konferenzen nicht strikte durchgeführt werden. Es muß jeweilen Rücksicht genommen werden auf die **allgemeine politische** Lage, den Stand der Ratifikationen der Beschlüsse der vorhergehenden Konferenzen und der Möglichkeit, neue Materien durch allgemeine Verträge zu ordnen.[61])

Die internationale Staatengemeinschaft kann nur durch die — wenigstens in Aussicht genommene — Anwendung zur Durchführung der Periodizität der Konferenzen geeigneter Mittel solidarischer organisiert werden. Immer, als die öffentliche Meinung eine Konsolidierung der zwischenstaatlichen Verkehrsbeziehungen angestrebt hatte, bezw. Maß-

[60]) Au début du XVIIe siècle, Pierre Goudelin fait ressortir que la cause de la paix est perpétuelle; il concède qu'assez souvent la paix est rompue, mais il constate aussitôt que telle n'est pas l'intention de ceux qui la concluent: „Sciendum est pacis causam esse perpetuam. Non raro quidem accidit ut paces rumpantur, sed id praeter intentionem votumque illorum qui pacem contrahunt." „Pacis causa est perpetua", disaient les anciens auteurs. Le caractère de perpétuité distingue la paix de la trêve. — Nys, ibid. III /Edition 1912/ p. 740 et 749.

[61]) Soweit es sich um Materien handelt, die nur eine beschränkte Zahl von Staaten interessieren, oder bei welchen die Erzielung positiver Vertragsresultate nur bei einer Behandlung in einem engen Kreise möglich erscheint, sind die Sonderkonferenzen geeignete Organe. Eine Monopolisierung der Völkerrechtsbildung durch die Haager Friedenskonferenzen ist für absehbare Zeit wohl undenkbar.

nahmen zur Erreichung dieses Zieles ergriff, wies man in erster Linie auf die Einladung der Staaten, zu periodisch wiederkehrenden Zusammenkünften, hin. Die Notwendigkeit, die Staatengemeinschaft zu organisieren, ist eine Folge der wirtschaftlichen Koexistenz und der jeweiligen Bündnisse der Nationen selbst.[62]) Prof. v. Liszt bringt dies deutlich und klar zum Ausdruck, daß wenn man sich an der Stelle dieser für jeden Einzelfall zusammenberufenen Kongresse eine ständige Versammlung der Staatendelegierten oder auch nur Versammlungen, die in bestimmter Frist automatisch zusammentreten, denkt, so würde das lose Gefüge des allgemeinen Staatenverbandes eine wesentliche Befestigung erfahren.

Solche regelmäßig abzuhaltenden Kongresse waren nach der Begründung der Quintupelallianz von 1815 in Aussicht genommen und sind mehrere Jahre hindurch abgehalten worden. Sie hätten sehr wohl der Keim sein können zu einem Völkerareopag und damit zu einer rechtlichen Organisation der Völkerrechtsgemeinschaft.[63])

---

[62]) Vgl. hierüber de Martens, Traité de Droit international, ibid. p. 292 s.; ferner Bluntschli, Völkerrecht, S. 108:

Reformvorschläge zu einer Organisation der Völkergemeinschaft sind gemacht worden: 1. Von Prof. J. Lorimer in Edinburg: Jährliche Kongresse, welche in Belgien oder in der Schweiz zusammentreten und zu welchem jeder Staat zwei Abgeordnete, von denen nur einer abstimmt, ernennen würde. Das Stimmverhältnis würde sich je nach der Bevölkerung, dem Einkommen und der Handelsbewegung bemessen. 2. Von dem Staatsratspräsidenten v. Parieu in Paris: Eine internationale Kommission, deren Mitglieder vorerst von den Regierungen, später von den Volksvertretungen der europäischen Völker ernannt, periodisch zusammentreten würden, und die Autorität der Wissenschaft und der Gerechtigkeit für sich hätten. — de Martens sagt, a. a. O. S. 297 f.:

„Les congrès et les conférences sont les organes de la communauté internationale, mais ne sont nullement ceux de chaque Etat représenté, pris isolément. Les congrès de Vienne, de Paris, de Berlin n'ont pu se réunir et aboutir à des résultats déterminés que parce que les puissances qui y ont pris part ont reconnu qu'elles sont et étaient solidaires comme membres de la communauté internationales. Les sujets soumis à l'examen des congrès consistent en des questions relatives aux intérêts de premier ordre concernent les Etats et toute l'union internationale."

[63]) v. Liszt, Völkerrecht, 10. Aufl., S. 151.

Je intensiver der Staatenverkehr sich gestaltet, desto lebhafter und bestimmter macht sich das Bedürfnis der Abhaltung wiederkehrender Konferenzen, zur Fortsetzung früherer Materien, namentlich aber zur Erörterung aktueller Fragen, geltend. Das erste Mal wurde diese Erkenntnis durch die Mächte des Vierverbandes im Jahr 1814 zum Ausdruck gebracht. Diese verfolgten dabei einen für jene Zeit charakteristischen politischen Zweck, nämlich denjenigen, auf die gesamteuropäische Politik einen entscheidenden Einfluß auszuüben und Frankreich zu überwachen.[64]) v. Martitz qualifiziert den protokollarischen Beschluß der 5 Großmächte zu Aachen vom 15. November 1818 als einen Ausdruck ihrer politischen Solidarität zur Erörterung teils von Interessen gesamteuropäischer Politik, teils der von anderen Regierungen gestellten Interventionsgesuche.[65])

Richtiger Ansicht nach war die Politik des Vierverbandes, bezw. der Heiligen Allianz zunächst gegen Frankreich gerichtet, das später, um damit gegnerische Absichten ver-

---

[64]) Vgl. insbesondere Seignobos, ibid., S. 691 f.:

Der Vertrag vom 20. November 1815 schloß Napoleon und seine Familie „um der allgemeinen Ruhe Europas Willen" von der Regierung Frankreichs aus und schuf zwischen den vier Verbündeten einen dauernden Bund zur Ueberwachung Frankreichs. Man kam überein, „zu bestimmten Intervallen solche Zusammenkünfte zu wiederholen, die den großen gemeinsamen Interessen und der Prüfung von Maßnahmen gewidmet sein sollten, die zur jeweiligen Zeit als die heilsamsten für die Ruhe und das Glück der Völker und den Frieden Europas erachtet würden." So sollte man die Kongresse zu einer regelmäßigen Institution machen, durch die die Großmächte Europa regieren und Frankreich überwachen sollten. Den ersten Anlaß zum Zusammentritt eines Kongresses gab die politische Lage Frankreichs /Aachen 1818/. Das Ministerium Richelieu bat Alexander, die Räumung Frankreichs zu beschleunigen. Die englische Regierung willigte ein, daß gegen Zahlung eines Teiles der Entschädigung die Okkupationsarmee verringert würde. Für die endgültige Regelung der Räumung beschlossen die Alliierten eine Zusammenkunft abzuhalten.

[65]) v. Martitz, Völkerrecht, a. a. O., S. 511. Freilich ist die letztere Aufgabe mit der von der amerikanischen Union verkündeten Monroedoktrin /2. Dezember 1823/ und mit der von Frankreich und Großbritannien 1830 für die Ordnung der belgischen Frage angenommenen Maxime der Nichtintervention unpraktisch geworden.

hüllen zu können bloß formell in die Union der Großmächte aufgenommen wurde. Die Politik der damals in Aussicht genommenen und in bestimmten Zeiträumen abgehaltenen Kongresse war in ihrem Ergebnis nichts anderes als eine eigenmächtig angenommene Mission der Großmächte, auch die inneren Angelegenheiten anderer souveräner Staaten zu beeinflussen.

Schon nach wenig Jahren hatten aber die vom Geiste der heiligen Allianz erfüllten Kongresse ein unrühmliches Ende gefunden. Die Grundlage für ihren Weiterausbau war noch nicht genug fest, die politischen Verhältnisse noch nicht genug reif und neutral. Die einseitige Parteipolitik brach schon durch, bevor die Beschlüsse eine internationale Bedeutung erlangen konnten.

Für den Gedanken der Kontinuität der Kongresse trat später Napoleon III. wieder ein. Er richtete am 4. November 1863 eigenhändige Briefe an alle Souveräne Europas, in welchen er seinen Vorschlag betreffend die regelmäßig einzuberufenden allgemeinen Kongresse der europäischen Staaten durch folgende Erklärung begründete:

„Jedesmal, wenn **große Ereignisse** die Grundlagen der Staaten erschüttert und ihre Grenzen verrückt haben, wurden feierliche Zusammenkünfte zur Ordnung der neuen Elemente und festen Begründung der vollzogenen Veränderungen abgehalten. Das war das Ziel der westphälischen Verträge im XVII. Jahrhundert und der Wiener Verhandlungen von 1815.

Auf der letzten Basis ruht das gegenwärtige politische Gebäude Europas und es ist bekannt, daß dieses letztere von allen Seiten zusammenzustürzen droht. Ich proponiere daher auf einem Kongreß die Gegenwart zu garantieren und die Zukunft zu kräftigen. Für den Fall, daß dieser Vorschlag angenommen würde, könnte Paris als Versammlungsort dienen“.[66])

Da jedoch Napoleon ein festes Programm der Verhandlungen nicht vorgeschlagen hatte und man in der Diplomatie

---

[66]) Vgl. Zaleski, Die völkerrechtliche Bedeutung der Kongresse S. 31 f.

gewöhnt war, von einem festen Ausgangspunkte, entweder von einem Präliminarfrieden oder einer festgestellten Punktation auszugehen, so verweigerte zuerst England seine Zustimmung und seinem Beispiele folgten auch die übrigen Staaten, so daß das Kongreßprojekt ein toter Buchstabe blieb. Leider blieb das Schicksal der Kongresse auch weiterhin der Bestimmung zufälliger politischer Ereignisse überlassen.

Einen selbständigeren Weg als die politischen Kongresse gingen die seit der zweiten Hälfte des XIX. Jahrhunderts in Aufschwung gekommenen Konferenzen wirtschafts- und verkehrstechnischer Natur. Bei diesen wurde die Periodizität oder mindestens ihre Wiedereinberufung öfters betont und dann auch durchgeführt. Sie wurden allerdings in dem Zustand des allgemeinen Friedens abgehalten, wo ein Aufschub der Einberufung auf den jeweils bestimmten Zeitpunkt nicht gerechtfertigt gewesen wäre.[67])

Bei den Haager Friedenskonferenzen hatte es den Anschein, als ob diese zu einer ständigen Einrichtung des Kulturstaatenverbandes werden sollten. Bei der ersten Haager Konferenz ließ sich eine diesbezügliche Absicht der Teilnehmer, aus dem Werk eine dauernde Einrichtung zu gestalten, noch nicht erkennen,[68]) wohl aber bei der zweiten Konferenz, wo der Gedanke der regelmäßig sich versammelnden Staatenvertretung schon deutlich postuliert

---

[67]) Für verschiedene Materien bilden wiederkehrende Konferenzen einen Bestandteil der internationalen Organisation, so für das Postwesen, das Eisenbahnfrachtwesen, das Maß- und Gewichtswesen, durch welche die Gemeinschaft erhalten, gestärkt und fortgebildet werden soll. — Zorn, Internat. Konferenzen, a. a. O., S. 39.

[68]) Als am 29. Juli 1899 im Haag die Schlußakte der ersten Friedenskonferenz unterzeichnet wurde, ließ es sich, obgleich bereits in verschiedenen der von ihr ausgesprochenen sechs Wünsche der Gedanke einer weiteren Konferenz enthalten war, wohl schwerlich voraussehen, daß nach der verhältnismäßig kurzen Frist von acht Jahren bereits eine zweite Konferenz notwendig sein würde. Die Fortführung ihrer Bearbeitung der an der ersten Konferenz nicht erledigten Fragen war ein dringendes Postulat der völkerrechtlichen Doktrin. — Adler, A., Die Haager Friedenskonferenz des Jahres 1907 und die Fortbildung des Völkerrechts, S. 7.

und greifbarer formuliert wurde. Schade, daß der europäische Krieg der Entwicklung der Periodizität der Haager Konferenzen ein jähes Ende bereitet hatte.

Bestimmungen über den Wiederzusammentritt bezw. die Periodizität der bisherigen rechtsetzenden Konferenzen.

Die bisherigen Schritte zum Ausbau der Konferenzpraxis.

Die Notwendigkeit, die in die höchsten Interessen zwischenstaatlicher Verkehrsbeziehungen eingreifenden Materien von Zeit zu Zeit einer Regelung zu unterziehen, ergab sich zunächst bei den Konferenzen für das internationale Postwesen und später auch — jedoch weniger konsequent — bei den Zusammenkünften zur Beratung des Telegraphenwesens.

Die die Periodizität der Weltpostkonferenzen regelnden Bestimmungen der Weltpostunion bezogen sich einmal auf die Abhaltung von kleineren Konferenzen mit administrativ-vorbereitendem Charakter für die Kongresse und sodann auf die Einberufung von sämtliche Staaten des Weltpostvereins umfassenden Kongressen. Die Periodizität der einfachen Konferenzen der Weltpostunion, welche nur eine kleinere Teilnehmerzahl von Unionsländern aufwiesen, ist nicht auf bestimmte zeitliche Intervalle festgesetzt worden. In den Postverträgen befindet sich folgende Bestimmung:

„Auf **Verlangen** oder nach **Zustimmung** von mindestens zwei Dritteln der Regierungen bezw. Verwaltungen werden, je nach der Wichtigkeit der zu erledigenden Fragen, entweder Kongresse von Bevollmächtigten der vertragschließenden Länder oder einfache Konferenzen der Verwaltungen zusammentreten.“

In bezug auf die Kongresse sehen die Verträge vor, daß mindestens alle 2 Jahre ein Kongreß abgehalten werden soll.[69]) Jeder Kongreß bestimmt den Ort des nächsten Kongresses.

[69]) Vgl. z. B. die universelle Postkonvention, geschl. zu Wien, den 4. Juli 1891, Art. 25 N. R. G. Ser. 2 XVII S. 649.

Im Sinne des Art. 25 der gegenwärtig in Kraft stehenden Weltpostübereinkunft hängt die Periodizität der Kongresse von dem Stand der Ratifikationen der an den jeweiligen Kongressen geschlossenen Akte ab, insofern, als die Postverträge besagen, daß neue Kongresse alle 5 Jahre stattfinden sollen und als Ausgangspunkt der Berechnung der Tag des Inkrafttretens der Beschlüsse der letzten Zusammenkunft zu betrachten sei. Diese Bestimmungen wurden in den meisten Fällen eingehalten.[70])

Die internationalen Telegraphenverträge sprechen sich schon seltener und nicht immer ganz klar über die sich zu wiederholenden Konferenzen aus. Konferenzen mehrerer Telegraphenverwaltungen zur Ergänzung und Revision der Verträge durch Tarifbestimmungen sind zwar mehrmals zusammengetreten, jedoch ist der Zeitpunkt ihrer Tagung nicht zum voraus festgesetzt worden. Bei jeder Gelegenheit wurde der Wunsch nach Wiederholung dieser Telegraphen- und funkentelegraphischen Konferenzen laut, aber es wurde weder der Ort, noch der Zeitpunkt der nächsten Tagung fixiert.[71])

---

[70]) Bezüglich des Weltpostkongresses, der in letzterer Zeit hätte stattfinden sollen, teilt mir das Internationale Bureau des Weltpostvereins mit: „ . . . le Congrès postal universel qui aurait dû se réunir à Madrid en 1913 a été ajourné à deux reprises par le Gouvernement espagnol. Le premier ajournement était dû à des considérations d'ordre intérieur et le deuxième a été motivé par la guerre européenne."

[71]) Der in St. Petersburg am 22. Juli 1875 unterzeichnete internationale Telegraphenvertrag umschrieb den Zweck der Konferenz und der Uebereinkunft folgendermaßen: „ . . . de faciliter le service de la télégraphie internationale . . . conformément à l'article 56 de la convention télégraphique internationale, signée à Paris le 5/17 mai 1865, d'introduire dans cette convention les modifications et améliorations suggérées par l'expérience." Die Pariser Konferenzen zum Schutze der unterseeischen Telegraphenkabel der Jahre 1882 und 1883 hatten in bezug auf die Periodizität dieser Zusammenkünfte keinerlei Verfügung getroffen. Man berief sich im allgemeinen nur auf die zu Rom 1872 angenommene reglementarische Bestimmung, welche bloß auf den Schutz und Fürsorge der Telegraphenkabel durch die Telegraphenverwaltungen hinweist: „Les administrations télégraphiques concourent dans les limites de leur action respective, à la sauvegarde des fils internationaux et des câbles sousmarins." Vgl. N. R. G. Ser. 2 XI S. 109.

Zum ersten Male wurde die Abhaltung periodischer Zusammenkünfte der Telegraphenverwaltungen der Unionsstaaten durch die Pariser Konferenz des Jahres 1890 in deutlicher Weise formuliert:

„. . . des Conférences administratives auront lieu périodiquement, chaque Conférence fixant elle-même le lieu et l'époque de la réunion suivante.“ (Art. 15, Abs. 3).[72])

Da die Einberufung der Telegraphenkonferenzen aus verschiedenen Gründen mit größeren Schwierigkeiten verbunden war als die der Weltpostunion, ließ sich auch die Bestimmung betreffend der Periodizität letzterer nicht konsequent durchführen. Eine derart systematische Regelung der Periodizität, wie dies bei den Weltpostkonferenzen der Fall gewesen ist, finden wir übrigens bei keiner Konferenz anderer Art wieder. Durch diese Tatsache wurde die absolute Möglichkeit der dauernden Festlegung der Solidarinteressen der Kulturstaaten, der ganzen Welt auf verkehrstechnischen Gebieten aufs glänzendste dargetan.

Der schriftliche Gedankenaustausch ist eine Kulturnotwendigkeit allerersten Ranges; die Telegraphie hingegen steht im Dienste eines bedeutend engeren Kreises von Inanspruchnehmern, weshalb sich auch der Wunsch nach universeller Regelung und Vereinheitlichung weniger geltend macht.

Den Umstand, daß zum allmählichen Ausbau des Völkerrechts in der Tat die Konferenzen das geeignetste und förderlichste Mittel sind, die gegebenenfalls verhältnismäßig rasch zum Ziele führen können, beweisen uns u. a. die Konferenzen über die Regelung des internationalen Sanitätswesens. Diese Zusammenkünfte wurden zwar nicht in bestimmten zeitlichen

[72]) Vgl. N. R. G. Ser. 2 XVII S. 340.

Es ist bemerkenswert, daß die Konferenz den einzelnen Verwaltungen, innerhalb ihrer Kompetenzen, hinsichtlich telegraphischer Angelegenheiten und Verbesserungen eine gewisse Freiheit und Selbstbestimmung gewährt. So lautet der Anhang (Annexe) der Pariser Uebereinkunft, der sich auf Art. 13 der früheren Pariser Konvention v. J. 1883 stützt:

„Les dispositions de la présente convention sont complétées par un règlement dont les prescriptions peuvent être, à toute époque, modifiées d'un commun accord par les administrateurs des Etats contractants.“ Vgl. N. R. G. Ser. 2 XVII S. 294.

Zwischenräumen, jedoch öfters wiederholt und durch diese Fortentwicklung einmal angebahnter zwischenstaatlicher Interessenübereinstimmung viel Schätzenswertes erreicht.[73])

In ihrem Ergebnis ist es sozusagen gleichgültig, ob die Staaten zur Aufstellung und Vervollständigung der wichtigeren internationalen Vertrags- oder Vereinbarungsentwürfe sich mehrmals wiederholter Konferenzen, ohne die vorhergehende Bestimmung des Zeitpunktes der nächsten Konferenz oder aber periodisch zusammentretender Konferenzen bedienen. Die Hauptsache bleibt die tatsächliche Abhaltung und öftere Wiedereinberufung solcher rechtsetzenden Konferenzen. Immerhin scheint die zum voraus bestehende, fixierte Initiative förderlicher und wirksamer zu sein, als zeitweise aufgetauchte und gelegentlich geltend gemachte Anregungen.

Die Konferenzen über den Eisenbahnfrachtverkehr sahen z. B. ihre Periodizität vor. Art. 59 des internationalen Uebereinkommens über den Eisenbahnfrachtverkehr vom 14. Oktober 1890 legt die regelmäßige Abhaltung der von Abgeordneten der vertragschließenden Staaten bestehenden

---

[73]) Vgl. Rev. Gén. de Dr. Int. Publ. I p. 446.

La première idée d'une entente commune contre l'invasion et la propagation en Europe des épidémies d'origine orientale date du milieu de ce siècle et est due à la France. C'est en 1851, à Paris, sur la proposition du gouvernement français, que fut réunie la première Conférence internationale en matière sanitaire. Composée des délégués de douze puissances, elle posa les bases d'une système uniforme pour tous les ports de la Méditerranée, reposant sur l'institution de quarantaines et de lazarets.

L'oeuvre a été complétée par la Conférence assemblée à Paris 1894 et qui a réuni les délégués de seize puissances. — La lutte contre l'invasion du choléra exige des mesures de nature diverse. Il importe en premier lieu d'empêcher la maladie de parvenir à la Mecque et dans les pays situés sur la route; il faut ensuite arrêter sa marche vers la Méditerranée et l'Europe par le canal de Suez, l'Egypte et la Turquie; il faut enfin la combattre en Europe même. C'est ce triple objet qu'ont poursuivi les Conférences de Venise, de Dresde et de Paris; mais ce n'est qu'à Paris, en 1894, qu'on s'est préoccupé d'attaquer le fléau à sa source même. On a cherché à élaborer un ensemble de mesures générales et particulières constituant le „maximum" des précautions à prendre contre la propagation de l'épidémie et le minimum d'obstacles à opposer au commerce et au transit des voyageurs.

Konferenzen, welche die Abänderungen und Verbesserungen bereits bestehender Konventionen vornehmen sollten, fest.

„Wenigstens alle drei Jahre — heißt es in der Uebereinkunft — soll eine solche Konferenz tagen. Auf Begehren von wenigstens einem Viertel der beteiligten Staaten kann jedoch der Zusammentritt von Konferenzen auch in einem früheren Zeitpunkte erfolgen.[74])

Ferner zog auch der Staatenverein zum Schutze des gewerblichen Eigentums vor, seine Geschäfte an periodisch wiederkehrenden Konferenzen zu erledigen. Im Sinne des Art. 14 der Pariser Konvention des Jahres 1883 wurde auch schon der Zeitpunkt der nächsten Konferenz festgesetzt:

„La présente convention sera soumise à des revisions périodiques . . .“ „La prochaine réunion aura lieu, en 1885, à Rome.“[75])

Die Konferenzen für das internationale Privatrecht bestimmten die näheren Angaben bezüglich der späteren Konferenzen nicht, sondern gaben jeweilen bloß die Anregung, spätere Zusammenkünfte so bald als möglich zu veranstalten.[76])

---

[74]) Vgl. N. R. G. Ser. 2 XIX S. 326.

Die dritte internationale Eisenbahnkonferenz zu Bern von 1907 ging einen Schritt weiter und brachte in Art. V des Schlußprotokolls eine Bestimmung zugunsten der **raschen** Erledigung dringender Fragen:

„Wenn sich bei den Bestimmungen die Notwendigkeit von Verbesserungen ergeben sollte, können neue Konferenzen eröffnet werden, auf Begehren eines der interessierten Staaten und **auf Grund der Berufung** des schweizerischen **Bundesrates.**“ Vgl. N. R. G. Ser. 3 II S. 901.

[75]) N. R. G. Ser. 2, X S. 136.

[76]) Vgl. Actes et Documents de la Quatrième Conférence internationale pour le Droit international privé. p. 223.

Das Schlußprotokoll der vierten Privatrechtskonferenz enthält zwei Wünsche, deren erster besagt:

„Que le Gouvernement des Pays-Bas veuille bien, aussi tôt que possible après la signature de la Convention sur les Successions et les Testaments, convoquer une nouvelle Conférence . . . .“ (Die künftige Konferenz sollte ein Zusatzprotokoll hiezu ausarbeiten). Gegen Schluß dieser Konferenzen wurde jeweilen die Einberufung einer nächsten Konferenz innerhalb eines gewissen Zeitraumes in Aussicht gestellt, damit die Delegationen sich von vornherein darnach richten konnten.

Leider wurde sonach die Periodizität der großen Mehrzahl der Konferenzen ungeregelt gelassen.[76a]) Allein zur Weiterentwicklung gewisser bereits erörterter internationaler Probleme wurde von einigen wenigen Konferenzen eine Anregung gegeben. So ist z. B. die zweite Genfer Konferenz des Jahres 1906 eigentlich zufolge der durch die erste Haager Konferenz des Jahres 1899 gegebene Anregung zustandegekommen, bezw. die Initiative dem Schweizerischen Bundesrat eingeräumt worden, eine solche einzuberufen[77]); die Londoner Konferenz von 1908/09 ist im Sinne des Art. 7 des im Haag am 18. Oktober 1907 unterzeichneten Abkommens, zufolge der Einladung der Regierung Seiner Großbritannischen Majestät am 4. Dezember 1908 im Auswärtigem Amte zu dem Zweck zusammengetreten, um die allgemein anerkannten Regeln über die Errichtung eines Internationalen Prisenhofes festzustellen.[78])

In ähnlicher Weise wurden auch verschiedene, an einzelnen Konferenzen als ungelöst gelassene Materien zur Fortberatung öfters übernommen. Solche, an früheren Konferenzen figurierten Traktandenpunkte gaben den Anlaß zu einer Reihe neuer, den veränderten Bedürfnissen der modernen Zeit angepaßten Neuanregungen. Diesbezüglich ist es wichtig festzustellen, daß die Erklärung der 2. Haager Kon-

---

[76a]) Die neuesten Konferenzen werden dem Bedürfnis nach Wiederholung der Zusammenkünfte noch am meisten gerecht. Art. 14 der Brüsseler Uebereinkunft zur einheitlichen Feststellung von Regeln über den Zusammenstoß von Schiffen vom 23. September 1910 trifft die folgende Verfügung: **„Jeder der Hohen vertragschließenden Teile ist befugt, drei Jahre nach dem Inkrafttreten dieses Uebereinkommens den Zusammentritt einer neuen Konferenz zu veranlassen . . .“** Vgl. N. R. G. Ser. 3, VII S. 723.

[77]) Vgl. N. R. G. Ser. 3, II S. 578.

Der diesbezügliche Wunsch der I. Haager Friedenskonferenz lautet: „La Conférence, prenant en considération les démarches préliminaires faites par le Gouvernement fédéral suisse pour la revision de la Convention de Genève, émet le voeu qu'il soit procédé à bref délai à la réunion d'une Conférence spéciale ayant pour objet la revision de cette Convention.“

[78]) Vgl. N. R. G. Ser. 3, VII S. 39.

ferenz betreffend das Verbot des Werfens von Geschossen und Sprengstücken aus Luftschiffen durch die St. Petersburger Deklaration vom Jahre 1868 gegeben worden war.

Es ist überhaupt eine erfreuliche Tatsache, daß der ersten Haager Konferenz, ohne daß ein Beschluß für ihre Wiedereinberufung gefaßt worden wäre, acht Jahre später eine zweite folgte und daß eine dritte für die nächste Zukunft geplant ist. Das beweist doch schlagend, daß die Teilnehmer ungeachtet der bescheidenen Fortschritte, ungeachtet der ganz enormen Schwierigkeiten fest an den Wert und den Erfolg solcher Veranstaltungen glauben und auch darum im Jahre 1907 ihre regelmäßige Wiederholung beschlossen haben. Es war überdies charakteristisch, zu konstatieren, daß die Teilnehmer die erreichten Fortschritte viel höher einschätzten als das große Publikum. Es soll dies daher eine Garantie für die Zukunft, für die weiteren Fortschritte bei späteren Kongressen sein, daß die Abgesandten die Leistungsfähigkeit solcher Konferenzen sehr bedeutend einschätzen.[79])

---

[79]) In bezug auf die Berufung der Haager Konferenz handelt es sich vor allem darum, ob **Rußland** eine dauernde Präsidialstellung haben soll. Wenn auch an einzelnen Orten wohl eine Opposition sich dagegen zeigt (vgl. z. B. Protokolle der Lake Mohonk Conference von 1912, S. 129 ff.), so ist es doch sehr fraglich, ob es möglich sein würde, ohne die ganze Institution zu gefährden, die Organisation der Konferenz strikt international zu gestalten.

Auf Antrag der amerikanischen Delegation ist in der Schlußakte von 1907 den Regierungen die Wiedereinberufung einer Konferenz für die Zeit nach Ablauf einer ungefähr gleichen Zahl von Jahren, wie sie zwischen den beiden ersten Konferenzen verflossen sind, empfohlen worden. Man hat deshalb in den Kreisen der Pazifisten die III. Konferenz auf 1915 erwartet und die Friedensgesellschaften machen für einen baldigen Zusammentritt der Konferenz Propaganda.

Eine Reihe von einsichtigen Personen aber, welche sich zur Sache geäußert haben, warnten vor einer Ueberstürzung. Solange nichts reif ist für die Ernte, führt eine Konferenz nur zu einem Mißerfolg und zur Schädigung der Interessen, denen sie dienen soll. Die Stellungnahme zur Frage des Zeitpunktes ist allerdings bedingt durch die Auffassung vom Wesen und Zweck der Konferenzen. Wenn diese lediglich eine moralische Autorität als Manifestationen der rechtlichen Organisation

der Staatengesellschaft besitzen und mehr nur die Zielpunkte der Völkerrechtsentwicklung markieren sollen (Staatssekretär Root in der Vorrede zur Ausgabe der Haager Konventionen, Ginn & Co., Boston 1908), so wird man weniger Bedenken haben, eine Konferenz schon nach einer kürzeren Reihe von Jahren einzuberufen und sich um die Aussichten auf greifbare Resultate weniger Sorge machen. Eine diplomatische Konferenz ist aber nicht ein Sprechsaal zur Erörterung und Verkündung von Rechtsideen und es würde auch sehr bald ein Mangel an neuen, weite Kreise interessierenden Aufgaben — wie sie die Organisation des Schiedsgerichtswesens darstellt — sich geltend machen. Die Konferenzen sind vielmehr dazu da, die Staatenpraxis in fortschrittlichem Sinne aus unsicherer Uebung in klares Vertragsrecht hinüberzuleiten.

II. KAPITEL

Die Staatenvertretung an internationalen Kongressen und Konferenzen

---

Erster Abschnitt

Die Entwicklung des Einladungsverfahrens

Die an die interessierten Staaten gerichteten Einladungsschreiben stellen das Schlußergebnis der Initiative und die erste Phase der einleitenden diplomatischen Maßnahmen für die offizielle Vorbereitung der internationalen Konferenzen dar.

Seit 1814 erfuhr die Technik des Einberufungsverfahrens eine allmähliche Verbesserung; sie geht seit der letzten Haager Friedenskonferenz rasch ihrer Vervollkommnung entgegen. Die Fortschritte auf den Gebieten der internationalen Verkehrsanstalten und des Telegraphenwesens förderten diese Entwicklung in überraschender Weise.

Die primitivste Einladungsform zur Einberufung der mittelalterlichen großen Monarchenkongresse war der Fürstenbrief; gegebenenfalls unterstützten den Zweck auch mündliche Vereinbarungen unter den Monarchen oder den leitenden Ministern. Da vor dem Wiener Kongreß nur eine verhältnismäßig geringe Zahl von Staaten hierfür in Betracht kam, so war es natürlich einfacher die Einberufung von Fall zu Fall persönlich zu vereinbaren. Ein überaus reger Notenwechsel entspann sich aber namentlich anläßlich der Einberufung der Friedenskongresse, der auch während der Verhandlungen fortdauerte. Für letzteres geben die West-

fälischen Friedensverhandlungen (1644—48) ein recht anschauliches Beispiel. An zwei verschiedenen Orten wurde damals zu gleicher Zeit verhandelt, und die Verbindung zwischen Münster und Osnabrück wurde — wie Woltmann erzählt — durch ständigen Notenaustausch aufrecht erhalten.

In der Zeit 1814—1878

Die Zahl der die Kongresse und Konferenzen vorbereitenden Noten scheint in der Zeit zwischen dem Wiener — und dem Berliner — Kongreß von 1878 in stetem Abnehmen begriffen zu sein. Auch die mündlichen Sonderabmachungen treten immer seltener auf. Während der Pariser Kongreßverhandlungen vom Jahre 1856 ereignete sich der letzte wichtige Fall der mündlichen Abmachung, und zwar betraf sie einzig die nachträgliche Einladung **Preußens.** An die Stelle der Einzelbesprechungen treten die mehr oder weniger vertraulichen Vorkonferenzen (Präliminarverträge) der jeweiligen Entente-Großmächte, bezw. Allianzen, welche die Einberufung feierlicher Kongresse zur Folge hatten.

Allein die allmähliche Abnahme der formellen Vorherrschaft der Großmächte schloß hinsichtlich der Abhaltung von Kongressen vertrauliche Verständigungen zwischen einzelnen unter ihnen nicht aus. Dieser Zustand, soweit er aus den offiziellen Protokollen zu entnehmen ist, währte ungefähr bis zu dem Jahre 1878.

Vor dem Zustandekommen der internationalen Konferenzen und Kongresse wurden eine größere Anzahl geheimgehaltener Noten zwischen den Kabinetten der interessierten Mächte — es handelte sich dabei fast immer um Großmächte — ausgetauscht. Durch solche Dokumente verständigten sie sich über die Vorteile und Aussichten der jeweils geplanten Zusammenkünfte. Diese Noten, in denen von der Einberufung einer Konferenz — wie Ratzenhofer sagt — nur zuletzt gesprochen wurde, waren streng vertraulichen Inhaltes. Man kann mit Recht behaupten, daß die schweren Siegel dieser Urkunden dem Geschichtsschreiber und Politiker

das interessanteste und wertvollste Material entrücken. Der Inhalt der Noten blieb stets ein tiefes Staatsgeheimnis. Jedenfalls ist die Vermutung zulässig, daß die Großmächte durch diese Noten, welche der Regierungsbote überreicht hatte, die Ergebnisse einer Konferenz präjudizierten und erst nach einigen Korrespondenzen beschlossen, wann und wo sie sich zur Erledigung wichtiger europäischer Angelegenheiten vertreten lassen wollten.[1])

[1]) Die Zustimmung gewisser Regierungen, sich an Friedenskonferenzen vertreten zu lassen, war mitunter schwierig zu erreichen, insbesondere dann, wenn die diplomatischen Verhandlungen während des Krieges gepflogen wurden. Ein typisches Beispiel bieten uns die Auflösung der Unterhandlungen zu Chatillon von 1814. — Vgl. Actes et conventions qui ont précédé le traité de Paris; Martens, N. R. de Traités, I (Gottingue 1817) **Déclaration des Puissances alliées lors de la rupture des négociations de Chatillon portant confirmation solemnelle de leurs traités;** en date de Vitry le 25 Mars 1814. (Papiers présentés aux chambres du Parlement Britannique, Avril 1815). „Les Puissances alliées se doivent à elles-mêmes, à leurs peuples et à la France, d'annoncer publiquement dans le moment de la rupture des conférences de Chatillon, les motifs qui les ont portées à entamer une négociation avec le Gouvernement français, et les causes de la rupture de cette négociation." P. 688 ss.:

Les Puissances pénétrant ses vues secrètes, se décidèrent à aller conquérir en France même cette paix tant désirée. Des armées nombreuses passèrent le Rhin; à peine eurent-elles franchi les premières barrières, que le Ministre des relations extérieures se présentes aux avant-postes.

La marche des évènemens évait donné à cette époque aux Cours alliées le sentiment de toute la force de la ligue Européenne. Les principes qui présidoient aux Conseils des Souverains dès leur première réunion pour le salut commun, avaient reçu tout leur développement; rien n'empêchait plus qu'ils n'exprimassent les conditions nécessaires à la reconstruction de l'édifice social . . .

Bientôt les armées victorieuses s'avancèrent jusqu'aux portes de la Capitale. Le gouvernement ne songea dans ce moment qu'à la sauver d'une occupation ennemie. Le plénipotentiaire de France reçut l'ordre de proposer un armistice fondé sur des bases conformes à celles que les Cours alliées jugeaient elles-mêmes nécessaires au rétablissement de la paix générale . . . Les Cours alliées convaincues par vingt années d'expérience, que dans les négociations avec le Cabinet français, les apparences doivent être soigneusement distinguées des intentions, substituèrent à cette proposition celle de signer sur le champ les préliminaires de la paix . . .

Der Beschluß zur Einberufung von großen Versammlungen dieser Periode wurde, nachdem die Initiative hierzu einmal ergriffen worden war, von mehreren Staaten meist durch eine gleichzeitige Vereinbarung gefaßt. In gemeinsamem Zusammenwirken erklärten sich auf einmal zwei oder mehrere Großmächte schon von vornherein zur Teilnahme an einem allgemeinen, bezw. internationalen Kongresse geneigt. Alsdann konnte es sich nur noch um die Entscheidung handeln, ob und welche kleineren Mächte zu den Verhandlungen herangezogen werden sollten.

Der Wiener Kongreß 1814/15 wurde auf Grund des Art. 32 des Pariser Friedensvertrages einberufen. Allein dieser Vertrag stellt bloß die formelle Seite der Einberufung dieser Versammlung dar. Durch diesen Vertrag bestimmten die Alliierten den Ort und den Zeitpunkt des Kongresses (binnen zwei Monaten, vom 30. Mai an gerechnet). Wie wenig Bedeutung jedoch die Pariser Vertragsmächte ihrer diesbezüglichen Abmachung beimaßen, erhellt aus der Tatsache, daß sie den Kongreß nach Wien erst auf den 1. Oktober beriefen. Endlich beraumten sie offiziell die „förmliche Er-

---

Quelques succès partiels venoient cependant de marquer les premiers pas d'une armée formée sous les murs de Paris, de l'élite de la génération actuelle, dernière espérance de la nation . . . Assitôt les conférences de Chatillon changèrent de caractère: le Plénipotentiaire Français demeura sans instructions, et fut hors d'état de répondre aux propositions des Cours alliées . . . .

On laissa au Plénipotentiaire français la latitude de présenter un contreprojet, pourvu que ce contre-projet répondit à l'esprit et à la substance des conditions proposées par les Cours alliées. Le terme du 10 Mars fut fixé d'un commun accord. Un nouveau terme de peu de jours fut accordé à la demande du Plénipotentiaire de France.

Le Plénipotentiaire français ne produisit, à l'échéance tu terme, que des pièces dont la discussion, loin de rapprocher du but, n'ont fait que prolonger de steriles négociations.

C'est dans un moment aussi decisif pour le salut du monde que les Souverains Alliés renouvellent l'engagement solemnel, qu'ils ne poseront pas les armes avant d'avoir atteint le grand objet de leur alliance . . . La paix seule pourra fermer les plaies qu'un esprit de domination universelle et sans exemple dans les annales du monde, lui a portées. Cette paix fera celle de l'Europe; toute autre est inadmissible . . . . .

öffnung des Kongresses" auf den 1. November an, „wo die von ihnen zu entscheidenden Fragen den Grad von Reife gewonnen haben werden, ohne welchen ein mit den Grundsätzen des Völkerrechts, den Stipulationen des Pariser Friedens . . . übereinstimmendes Resultat nicht zu erreichen sein würde." [1a])

Der Pariser Kongreß von 1856 wurde formell gleichfalls durch einen Vorvertrag (Projet de Préliminaires), welcher zu Wien am 1. Februar desselben Jahres unter den Bevollmächtigten Oesterreichs, Frankreichs, Englands, Rußlands und der Türkei vereinbart worden war, einberufen. Durch letztern wurden diese Mächte, binnen drei Wochen, zu dem Kongreß eingeladen. [2])

Diese Urkunde bildete also den rechtlichen Niederschlag des vorhergegangenen Notenwechsels und wurde als die offizielle Einladung in fünffacher Ausfertigung ausgestellt. Als ein Fortschritt wäre hier zu verzeichnen, daß diesmal die festgestellte Frist eingehalten wurde und die Verhandlungen in Paris am 25. Februar ihren offiziellen Anfang nahmen.

Der Wortlaut der Einladungsnoten bis zum Jahre 1878 war nicht für sämtliche interessierten Mächte gleichlautend, wie dies zum ersten Male anläßlich der Einberufung des Berliner Kongresses der Fall war.

In Wien beschlossen die Bevollmächtigten der vier Großmächte im Jahre 1814, sich zunächst untereinander über die

---

[1a]) Klüber, Akten, I S. 33 ff.: „Bekanntmachung, daß die förmliche Eröffnung des Wiener Kongresses auf den 1. November 1814 ausgesetzt worden sei, datirt Wien, den 8. Oct. 1814." — Vgl. ferner Bianchi, Storia documentata della Diplomazia Europea in Italia, I p. 84 s.

[2]) Das Wiener Friedensprotokoll vom 1. Februar 1856 lautet wie folgt: „Par suite de l'acceptation par leurs Cours respectives des sinq propositions renfermées dans le document ci-annexé sous le titre de Projet de Préliminaires, les Soussignés, après l'avoir paraphé, conformément à l'autorisation qu'ils on reçue à cet effet, sont convenus que leurs Gouvernements nommerónt chacun des Plénipotentiaires munis des pleins pouvoirs nécessaires pour procéder à la signature des Préliminaires de Paix formels, conclure un armistice et un Traité de Paix définitif." N. R. G. XV S. 702. — Vgl. ferner Bianchi, Storia documentata, VII p. 263 ss.

vorbehaltenen Fragen zu verständigen und die Bevollmächtigten Frankreichs und Spaniens zur Anwesenheit bei den Konferenzen erst später und zwar nur aus Courtoisie einzuladen.[3]) Ebenso erfolgte die Einladung Preußens und Rumäniens zum Pariser Kongreß 1856 durch nachträglichen Beschluß der Teilnehmer, erst in der siebenten,[4]) bezw. neunten Sitzung. Preußen wurde nicht von vornherein eingeladen, da es beständig behauptet hatte, daß ein deutsches Interesse im Orient nicht in Frage stehe. Aus diesem Grunde widersetzte sich die englische Regierung seiner Einladung mit allem Nachdruck.[5])

Internationale politische Konferenzen 1818—1877

Die gleichen Gebräuche, wie sie für die Kongresse bestanden hatten, galten auch für die internationalen Konferenzen bis 1878. Letztere sind in ähnlicher Weise, also auf Grund gegenseitiger Verständigung der Minister der auswärtigen Angelegenheiten, zusammengekommen. Die Regierungen verhandelten unter sich so lange, bis sie sich schließlich für eine Zusammenkunft entscheiden konnten. Die Großmächte, namentlich England und nach 1856 auch noch Frankreich, maßten sich das Prärogativrecht des Initiativvorschlages der Zusammenkunft bei wichtigen politischen Anlässen an und die anderen Mächte mußten sich hiermit in der Regel einverstanden erklären.

---

[3]) Vgl. Seignobos, ibid. S. 3: Nach dem Bericht des französischen Bevollmächtigten Talleyrand machte ihm der Engländer in der ersten Konferenz (v. 30. September) folgende Mitteilung: „Der Zweck der Zusammenkunft ist Ihnen darüber Kenntnis zu geben, was die vier Höfe seit unserem Hiersein beschlossen haben.“ Man teilte ihm das Protokoll mit; die vier Mächte legten sich darin die Bezeichnung „Verbündete“ bei. Talleyrand aber protestierte gegen einen Ausdruck, der Frankreich aus dem Konzert der europäischen Großmächte ausschlösse und forderte die formelle Eröffnung des Kongresses gemäß der Zusage der Allierten. —

[4]) N. R. G. XV S. 719. Die Bevollmächtigten Preußens wurden erst zur 11. Sitzung zugelassen. Sie wurden eigentlich nur zum Zwecke der Unterzeichnung des Friedensvertrages eingeladen. — Ibid. S. 729.

[5]) Vgl. Oncken, ibid. IV/3, S. 134.

Die Londoner Konferenzen von 1830 und 1831 zur Regelung der belgischen Frage; 1841 betreffend die Meerengen-. Dardanellen und Bosporus-Frage, ohne die Teilnahme Frankreichs;[6]) 1850 in der deutsch-dänischen Angelegenheit;[7]) 1864 zur endgültigen Lösung der deutsch-dänischen Verwicklungen; 1867 in der Angelegenheit des Großherzogtums Luxemburg; 1871 betr. die Revision der Bestimmungen des Pariser Vertrages vom 30. März 1856 u. s. f., waren bei englischer Präponderanz abgehaltene, durch gemeinsame vertrauliche Uebereinkünfte zustandegekommene Konferenzen.

Nach der Abhaltung der Aachener Konferenz (November 1818[8]) trat Frankreich, welches zu der Konferenz erst dann eingeladen wurde, nachdem die Alliierten sich zuerst untereinander über seine Zulassung verständigt und ihre Vorsichtsmaßregeln gegen Frankreich getroffen hatten, in

---

[6]) N. R. G. II S. 126 f: „Les Représentants des cours signataires de la convention du 15 Juillet 1840 ont reconnu, qu'indépendamment de l'exécution des mesures temporaires résultant de cette convention, il importe essentiellement de consacrer, de la manière la plus formelle, le respect dû à l'ancienne règle de l'Empire ottoman, en vertu de laquelle il a été de tout temps défendu aux bâtiments de guerre des Puissances étrangères d'entrer dans les détroits des Dardanelles et du Bospore. Cette transaction étant de nature à offrir à l'Europe un gage de l'union des cinq Puissances, le principal secrétaire d'Etat de Sa Majesté Britannique ayant le Département des affaires étrangères, d'accord avec les Plénipotentiaires des quatre Puissances, s'est chargé de porter cet objet à la connaissance du Gouvernement francais en l'invitant à participer à la transaction par laquelle d'une part le Sultan déclarerait sa ferme résolution de maintenir à l'avenir le susdit principe; de l'autre, les cinq Puissances annonceraient leur détermination unanime de respecter ce principe et de s'y conformer."

[7]) Vgl. Staatsarchiv, VI S. 26, § 3. Preußen wurde zur Konferenz nicht von vornherein eingeladen. Erst während der Verhandlungen beschlossen die Teilnehmer an das Berliner Kabinett eine Einladung zu senden um es zur Unterzeichnung des Vertrages zu bewegen. Preußen entsandte alsdann jedoch keinen Bevollmächtigten.

[8]) Ungenau der Aachener Kongreß genannt. Dieser war eine persönliche Zusammenkunft der drei Souveräne von Oesterreich, Preußen und Rußland und der Premierminister der 5 Großmächte.

den Verband der Allianz ein.[9]) Seither marschierte es mit den anderen Großmächten. Die ihm zugedachte Großmachtstellung kräftigte sich allmählich und das ihm zugekommene Initiativrecht zur Einberufung späterer Kongresse wurde 1856 stillschweigend sanktioniert.[9a])

Die Pariser Vertragsmächte versammelten sich in den Jahren 1861 für die Verlängerung der europäischen Besetzung von Syrien, 1866 in der Angelegenheit der Donaufürstentümer und der Donauschiffahrt, 1869 zum Zwecke der friedlichen Beilegung des griechisch-türkischen Konfliktes wiederholt in Paris. Ferner wurden eine große Anzahl rechtssetzender allgemeiner Konferenzen administrativer Natur seither in Paris abgehalten.

---

[9]) Die Aufnahme Frankreichs in die Allianz erfolgte in der Form eines geheimen **Protokolls** und einer öffentlichen Erklärung. Seignobos, ibid. S. 692.

[9a]) Der Pariser Kongreß hatte einen persönlichen Erfolg für Napoleon und seine Politik bedeutet. Nicht nur hatte er damit die Wiederaufnahme Frankreichs in das Konzert der europäischen Mächte bewirkt; er hatte auch zum ersten Male erreicht, daß ein europäischer Kongreß auf seinem Gebiet und unter seinem Vorsitz stattfand. — Vgl. hierüber Seignobos, a. a. O. S. 728. Napoleon blieb unter dem Eindruck des Erfolges und seine Politik strebte beständig nach einem neuen Kongreß, auf dem die europäischen Zustände neu geregelt und die Verträge von 1815 aufgehoben werden sollten, aber dazu sollte es niemals kommen. Durch den Pariser Kongreß wurde die Stellung Napoleons in Europa verändert. Da die Souveräne seine Stellung im Innern gekräftigt und nach außen mächtig sahen, suchten sie Anschluß an ihn. Er sprach der englischen Regierung gegenüber von einer Revision der Verträge von 1815, wurde aber kalt empfangen (Aug. 1857). (Seite 729).

Anläßlich des Bruches zwischen Preußen und Oesterreich (1864—66) griff Napoleon wieder auf seine Lieblingsidee zurück, einen Kongreß, auf dem die europäische Gebietsverteilung neu geregelt werden sollte, zu berufen. England und Rußland nahmen an, Preußen und Italien hatten aus Rücksicht auf Napoleon ihre Teilnahme von vornherein erklärt. Da war es Oesterreich, das den Kongreß zum Scheitern brachte durch die Forderung, daß keinerlei Gebietszuwachs zur Sprache gebracht werden dürfe und der Papst zum Kongreß eingeladen werden sollte. (Seignobos, S. 736).

Die Einladung zum Berliner Kongreß von 1878

Anläßlich der Einberufung des Berliner Kongresses vollzog sich in der Methode der Staateneinladung eine unvermittelte Wandlung. Bis zu dieser Zeit waren die Einladungsnoten, wie bereits erwähnt, völlig vertraulichen Inhalts gewesen. Eine besondere Norm, die bei der Einberufung hätte eingehalten werden müssen, gab es nicht. Infolgedessen war weder die äußere Form, noch der Wortlaut der einzelnen an die interessierten Regierungen gerichteten Noten identisch. Zudem ist in concreto die Anzahl der jeweilen versandten Unterhandlungs- bzw. Einladungsnoten, in denen die Willensäußerung bezüglich der Abhaltung einer politischen Konferenz als ultima ratio[10]) angedeutet war, auch nicht festzustellen.

Im Jahre 1878 lud auf Grund des Einvernehmens[11]) [11a]) sämtlicher Großmächte[12]) die deutsche Regierung die Unter-

---

[10]) Ratzenhofer sagt, daß der Konferenz als politischen Aktion die bekannte Vorbereitung der „realen Kraft" vorausgehen müsse. In der Regel ist im Vorbereitungsstadium von einer Konferenz noch nicht die Rede. Die Konferenz ist selbst meistens bloß ein Stadium in der Aktion; die Mächte wollen am Konferenztische nur eine genauere Orientierung mit den gegenseitigen Absichten erlangen. Ibid. II S. 180 ff.

[11]) Dem Berliner Kongresse sind zahlreiche Unterredungen vorausgegangen. Vgl. diesbezügl. Bonfils, S. 511. Rußland war beim Friedensschluß von San-Stefano (Präliminarfrieden v. 3. März 1878) ausschließlich im Interesse seiner slavischen Schützlinge vorgegangen. Die englische Regierung antwortete mit kriegerischen Demonstrationen, aber sie bedachte sich, sich allein in einen Konflikt zu verwickeln, in den ihr keine andere Macht folgen würde. Rußland war erschöpft und wünschte den Frieden. Seignobos, S. 760.

[11a]) Aehnlicher Weise trat die Konstantinopeler Konferenz des Jahres 1876 zufolge der formellen Einladung des türkischen Ministers des Auswärtigen erst zusammen, nachdem unter den Kabinetten der interessierten Großmächte eine diesbezügliche wechselseitige Vereinbarung bereits stattgefunden hatte (à la suite des accords intervenus entre leurs Cabinets respectives). Vgl. N. R. G. Ser. 2, III S. 86.

[12]) Vgl. **Bulle**, C., IV S. 189 u. f.: Am 3. Juni übergaben die deutschen Botschafter bei den Großmächten die Einladung zum Kongreß, die als Aufgabe des Kongresses die Erörterung des Friedens von San Stefano bezeichneten; dabei war die Voraussetzung ausgesprochen, daß

zeichner der Verträge von 1856 und 1871 nach der zwischen England und Rußland vereinbarten Formel ein,[13]) um „... die Stipulationen des Vertrages von San Stefano zu diskutieren". England erklärte sich nämlich nur unter der Bedingung zur Annahme der Einladung bereit, daß diese „in den nämlichen Ausdrücken auch an die übrigen Mächte ergangen sei".[14])

So war doch schon die Form und der gleichlautende Inhalt der Einladungsnoten umschrieben. Die Einladungsnote zum Berliner Kongreß ist als der Urtypus des modernen Kreisschreibens zur Veranstaltung von internationalen Staatenkonferenzen anzusehen.[15])

---

keine der eingeladenen Regierungen es ablehnen werde, an der Erörterung irgend eines Punktes teilzunehmen. Sämtliche Mächte beeilten sich, diese Voraussetzung zu bestätigen und die Einladung anzunehmen.

[13]) Die Initiative zum Berliner Kongreß ging von Oesterreich-Ungarn aus. Vgl. Bonfils, ibid S. 31. — Aux termes de la circulaire austro-hongroise, les grandes puissances étaient invitées à assister à une Conférence européenne. Seule, la Russie déclara qu'il serait plus opportun de convoquer un Congrès plutôt qu'une conférence. Finalement l'Autriche-Hongrie se rallia à l'idée de la Russie de convoquer les puissances en congrès, mais en ajoutant les mots explicatifs qu'au congrès prendraient part les ministres dirigeants des divers Etats. — Vgl. hierzu noch Bluntschli, Le Congrès de Berlin. p. 31.

[14]) Europäischer Geschichtskalender, 19. Jahrg. S. 97. Die Worte der Einladung wurden von der deutschen Regierung sehr sorgfälig gewählt und um England zu befriedigen, gleichlautend an alle Mächte gerichtet. — Vgl. diesbezügl. noch Oncken, Allg. Geschichte, Abt. IV, Teil 5, S. 605.

[15]) Zwar wurden die Konstantinopeler Konferenzen von 1876/77 auch schon vermittels Zirkularnoten, die an die Vertreter Oesterreich-Ungarns in London, Paris und Rom gerichtet worden waren, einberufen (Dépêche circulaire du Comte Andrássy relative aux troubles de l'Herzégovine, du 30 décembre 1875). Die Noten des Grafen Andrássy schlugen in 5 Punkten die Bedingungen vor, deren Berücksichtigung zur Sicherung des Friedenszustandes auf dem Balkan unumgänglich notwendig sein würde. In bezug auf den gleichlautenden Inhalt dieser Noten und Depeschen enthalten die amtlichen Protokolle jedoch soviel wie nichts. S. N. R. G. Ser. 2 III S. 7. —

Der durch den Berliner Kongreß in dieser Richtung markierte Fortschritt beeinflußte den Modus der Einberufung aller späteren politischen und rechtsetzenden Konferenzen. Die Einführung der Zirkularnoten-Methode wurde das geeignetste Mittel zur gleichzeitigen Mitteilung irgendeines Konferenzvorschlages an eine größere Anzahl von Mitgliedern des stets wachsenden Kreises der Kulturstaatengemeinschaft. In der neueren Zeit, namentlich seit der Abhaltung allgemeiner verwaltungstechnischer Konferenzen erschöpft sich das Einladungsverfahren doch nicht mehr in einer einfachen Versendung von Einzelnoten, sondern es stellt eine Gruppe zusammengehörender, verschiedenartiger Tätigkeiten dar. Diese Erscheinung folgt daraus, daß im Interesse des Zustandekommens einer allgemeinen Konferenz zu allererst die Zustimmung der Regierungen zu dem Initiativvorschlage erzielt werden muß. Die Einladungsurkunde ist nur eine Empfehlung der Beschickung der Versammlung durch Abgeordnete. In der Regel, d. h. wenn keine Zwangslage vorhanden ist, steht es im freien Ermessen der Staatenregierungen, ob sie einer Einladung Folge leisten wollen oder nicht.

Das moderne Einladungsverfahren 1878—1913

Das Einladungsverfahren setzt sich im allgemeinen bei den modernen Konferenzen aus drei, unter Umständen aus vier Phasen zusammen.

1. Das erste Kreisschreiben ist die Bekanntmachung des Programmvorschlages (Initiative); 2. erfolgt die Entgegennahme der Antworten der Regierungen; 3. Mitteilung eines ausführlicheren Programms bzw. eines Vertragsentwurfs; 4. zuletzt die offizielle Einladung mit Angabe des Ortes und des Zeitpunktes der Konferenz, in Begleitung einiger Exemplare des detaillierten Programms. Oefters werden die Operationen 3 und 4 miteinander verbunden.

Einige dieses Verfahren veranschaulichende Fälle der Konferenzpraxis mögen hier als Beispiele angeführt werden.

a) Internationale Konferenzen für Eisenbahnfrachtrecht

Die Antworten der Regierungen auf den Initiativvorschlag des Schweizerischen Bundesrates vom Jahre 1874 lauteten zustimmend. Nur wünschten Deutschland und Oesterreich, daß zunächst ein genaues Programm in Gestalt eines speziellen Entwurfs aufgestellt werde, welches als Basis der Verhandlungen dienen könnte. Der Schweizerische Bundesrat arbeitete darauf eine Denkschrift aus: den „Vorläufigen Entwurf für eine Vereinbarung über den internationalen Eisenbahnfrachtverkehr." Dazu wurden auch Motive gegeben. Nachdem der Entwurf durch eine Kommission von Fachmännern geprüft worden war, wurde er an die interessierten Regierungen mit der Bitte übermittelt, sich darüber zu äußern, ob sie auf der ausgearbeiteten Grundlage an einer Konferenz teilnehmen wollten.

Die Antworten lauteten bejahend. Im Frühling 1878 erging sodann von seiten des Schweizerischen Bundesrats die Einladung zu einer internationalen Konferenz nach Bern auf den 13. Mai 1878.[16])

b) Berner Konferenz für die Bildung einer internationalen Union für die Veröffentlichung der Staatsverträge 1894

Nachdem die Anregung des Schweizerischen Bundesrates zu einer internationalen Konferenz von der großen Mehrheit der hiervon benachrichtigten Staaten willkommen geheißen worden war, war dem Bundesrat die Möglichkeit gewährt, die Angelegenheit weiter zu entwickeln und die in seiner ersten Zirkularnote vom 4. Oktober 1892 vorgeschlagene Konferenz nun definitiv einzuberufen. Das Einladungsschreiben wurde an die Regierungen sämtlicher Kulturstaaten mit dem Ersuchen gerichtet, sich an der Versammlung vertreten zu lassen. Jeder Note wurde das vom Bundesrat vorgeschlagene Konferenzprogramm in mehreren Exemplaren beigefügt.[17])

c) Haager Privatrechtskonferenzen 1893, 1894, 1900

Der niederländischen Einladungsnote folgten zwei durchaus sorgfältig ausgearbeitete, an die Delegationen der Staaten

---

16) Meili, Eisenbahnverträge, a. a. O. S. 287. —

17) N. R. G. Ser. 2 XXI S. 465. —

gerichtete, einleitende Aktenstücke (August 1893). 1. Eine Denkschrift mit Programmvorschlag, d. h. das Verzeichnis der zu behandelnden Gegenstände nebst einer Aufstellung der allgemeinen Grundsätze des internationalen Privatrechts; 2. die Texte der in den Niederlanden in Kraft stehenden Verordnungen und Gesetze, welche mit dem internationalen Privatrechte in Beziehung stehen und der von den Niederlanden abgeschlossenen ähnlichen Uebereinkünfte.[18]) Die Einladungen zu der zweiten und dritten Konferenz von 1894 bzw. 1900 gingen abermals von den Niederlanden aus. Die holländische Regierung sorgte jedesmal dafür, daß den Abgeordneten Vorentwürfe, welche als Grundlage für die Verhandlungen dienen sollten, noch einige Zeit vor der Zusammenkunft zur Verfügung gestellt werden.[19])

d) Pariser Urheberrechtskonferenz 1896

Behufs Einberufung dieser Konferenz versandte die Regierung der französischen Republik zwei verschiedene Kreisschreiben. Das eine richtete sie an die der Union bereits angehörenden Staaten, das zweite „à ses agents accrédités auprès des pays non-unionistes.“[20])

Besonders beachtenswert ist der Inhalt des zweiten Zirkularschreibens, durch welches die dem Staatenvereine seiner Zeit noch nicht angehörigen Staaten zur Teilnahme an

---

18) N. R. G. Ser. 2 XIX S. 424. —

19) N. R. G. Ser. 2 XXI S. 115. — Vgl. noch Documents relatifs à la Quatrième Conférence de droit international privé, ibid. S. 2 ff.: „Note de la Commission Royale des Pays-Bas pour la Codification du Droit International Privé“ (La Haye, février 1904). — Auf den niederländischen Programmvorschlag teilten die Regierungen ihre Ansichten (Observations; Note; Observations et propositions; Propositions et amendements, etc., abgedr. ibid. S. 189 ff.) mit. Diese Urkunden wurden dann von der niederländischen Kommission gründlich durchberaten und wie in 1900, in einem „Tableau systématique“ sämtliche Verbesserungs- und Abänderungsvorschläge bei den einzelnen Artikeln des Programmentwurfes ersichtlich gemacht. Hierin hatte die Kommission auch ihren eigenen Anschauungen Raum gegeben. — Die nähere Ausführung s. weiter unten, II. **Die Vorbereitung der Traktanden für rechtsetzende und administrative Konferenzen**, S. 287 ff.

20) N. R. G. Ser. 2 XXVII S. 743.

der Konferenz eingeladen wurden. „En envoyant des délégués à la Conférence — so heißt es a. a. O. — les Etats qui ne font pas partie de l'Union conserveront, bien entendu, toute leur liberté d'action. Leurs représentants pourront se borner à en suivre les travaux en simples spectateurs" ... .[21]) Den eingeladenen Staaten wurde dann auch das Konferenzprogramm sowie der vollständige Text der Berner Uebereinkunft von 1886 übermittelt. An den Vorarbeiten hatte das internationale Bureau des Vereins einen großen Anteil.[22])

e) Die Einberufung der Haager Konferenzen von 1899 und 1907 stellt einen Ausnahmefall von der geschilderten Praxis dar

Nachdem im Interesse des Zustandekommens dieser Konferenzen die russische Regierung zwei Zirkularschreiben verbreitet hatte,[23]) wurde die Einladung zu der 1. Haager

---

[21]) N. R. G. Ser. 2 XXVII. S. 745.

[22]) „Le Bureau international, d'accord avec le Gouvernement français a successivement adressé . . . trois circulaires . . . aux Offices qui ont été désignés par chacun des pays membres de l'Union pour correspondre directement avec lui." N. R. G. Ser. 2 XXVII S. 745 ff.

[23]) Les 12—24 août 1898, le comte Mouraview, ministre des affaires étrangères du tsar, adressa aux puissances une circulaire qui avait uniquement pour objet la question du désarmement. Il envoya une autre le 30 décembre 1898/11 janvier 1899, la première ayant reçu un accueil sceptique dans le plupart des chancelleries. — Despagnet — Boeck, ibid. S. 738 f.

Ueber die Geschichte der Haager Konferenz vgl. insbesondere: Loudon, Holland as an International Host, in Proceedings of International Conference under the auspices of American Society for Judicial Settlement of International Disputes, Washington 1910, pp. 186 ff.

"It was in 1898 that the Czar of Russia, wishing to realize a dream cherished at one time by the Emperor Alexander I, nobly took the initiative in calling a conference of nations, seeking thereby to approach the ideal of peace by placing a limit to the incessant increase of armements. When, on August 12th of that year, the Russian government suggested to the representatives of the powers at St. Petersburg the holding of a peace conference, at a moment even when war clouds were gathering on the distant horizon, very few believed in any practical result from such a conference. Selfish motives were attributed to the proposer and the public at large shrugged its shoulders and smiled at

Konferenz doch von dem holländischen Minister des Auswärtigen, Herrn von Beaufort an die Regierungen der Kulturstaaten erlassen; um über die in den beiden vorangegangenen Rundschreiben gemachten Vorschläge, „mit Ausschluß von Beratungen über alles, was die politischen Beziehungen der Staaten untereinander oder die durch Verträge geschaffene Ordnung der Dinge berührt", zu beraten.

Die Aussicht auf Einberufung der Konferenz wurde durch die mangelhaften und praktisch undurchführbaren Programmpunkte des ersten Kreisschreibens der russischen

---

the mere title of "Peace Conference". To those who expected the meeting to etablish world-peace and disarmament, the project might indeed seem utopian. Yet at the present date, after realizing what two such conferences have accomplished, the most incredulous will admit that no better name could have been given to those world gatherings which make for harmony, order and justice among the nations and which consequently promote above all the cause of peace, — that ideal as Count Muravieff's note justly remarked, towards which the endeavors of all governments should be directed. (P. 188.)

. . . . It might have been expected that the august promoter of the conference, Czar Nicolas II, would suggest for that purpose the capital of a neutralized country such as Belgium, Switzerland or Luxemburg. But the Emperor's choice fell upon Holland, the old historic center of learning, high ideals, and of liberty in thought and action, — a small country, jealous of its independence, uninfluenced by any of its mighty neighbors, not neutralized, but limiting its military aims to the protection of its neutrality and that of its vast dominions beyond the seas, in case of conflict between other powers. At the opening of the first Conference, the President, M. de Staal, said:

„It is upon the historic ground of the Netherlands that the greatest problems of the political life of states have been discussed; it is here, as one may say, that the cradle of the science of international law stood."

The selection of Holland as the seat of the Peace Conference and of so many other meetings concerning international legislation is virtually a world's tribute to the memory of that great genius Grotius, our Hugo de Groot, to whom all the nations of the globe owe a debt of eternal gratitude for the foundation of that everextending structure to which the name of international law has been given, a law distinct from all others and perhaps superior to all others, because it receives its sanction from voluntary, not compulsory, submission to its dictates." — (P. 188 f.)

Vgl. ferrer ebendaselbst, From War to Peace, von: Jusserand, pp. 331 ff.

Regierung[23a]) (Allgemeine Abrüstung und Begründung des dauernden Friedenszustandes) wesentlich erschwert.[24]) Es mußte daher ein verbesserter, motivierter zweiter Programmvorschlag in Umlauf gebracht werden.[25]) Das zweite russische Kreisschreiben hatte mit der Einberufung einer Friedenskonferenz keine unerreichbaren Ziele mehr angestrebt und fand bei den Regierungen schließlich Gehör.[26])

---

[23] a) Zunächst waren die Vorschläge Kaiser Nikolaus II. in der ganzen Welt mißverstanden worden. Weit und breit nahm man als sicher an, er hätte sich für eine allgemeine Abrüstung ausgesprochen, und dieses Märchen fand auch eine rapide Verbreitung. In Wahrheit hatte der Zar das weder beantragt, noch überhaupt bezweckt; die Maßnahmen, die er in Angriff zu nehmen gedachte, sollten nur „den ständig wachsenden Kriegsrüstungen ein Ziel setzen." — Interessante Einzelheiten und die Eindrücke der russischen Anregung auf den amerikanischen Diplomaten White, s. in seinen Memoiren, S. 366 f.

[24]) Das erste russische Kreisschreiben wollte die Regierungen zum Studium der geeigneten Mittel der Einschränkung der übermäßigen Rüstungen anregen: allerdings ein Vorschlag, welchen wohl nur die Pazifisten mit höchster Begeisterung aufnehmen konnten. Das zweite Kreisschreiben wurde deshalb angenommen, da es von dem derzeit aussichtslosen Plane der allgemeinen Abrüstung nichts mehr erwähnt. — Vgl. hierüber Lapradelle-Politis, Revue Générale de droit international public, XVI S. 389.

Mérignhac sagt über das erste Zirkularschreiben des Zaren folgendes: „Le communiqué du Tsar Nicolas II est un document assez vague et semblait se confondre avec les projets connus de désarmement général ou d'établissement de la paix perpétuelle." La Conférence de la Paix 1899, p. 4.

[25]) Als der spanisch-amerikanische Krieg zu Ende ging, hatte jeder bei der russischen Regierung akkreditierte Botschafter der Staaten auf dem auswärtigen Amte ein lithographiertes Reskript, das zweite Zirkularprogramm in Empfang genommen. — Vgl. Holls, ibid. S. 8, und Lapradelle, ibid. S. 415.

[26]) Brief des Grafen Muravieff, Minister des Aeußeren von Rußland an den Grafen von Montebello, Botschafter der Französischen Republik in St. Petersburg, dat.: St.-Petersburg, den 30. Dez. 1898/11. Jan. 1899: . . . Espérant toutefois que les éléments de trouble qui agitent les sphères politiques feront bientôt place à des dispositions plus calmes et de nature à favoriser le succès de la Conférence projetée, le Gouvernement Impérial est, pour sa part, d'avis qu'il serait possible de procéder dès à présent à un échange préalable d'idées entre les Puissances dans le but: a) De

Die Einberufung der Zweiten Haager Konferenz von 1907 stieß wegen des russisch-japanischen Krieges auf bedenkliche Schwierigkeiten.[27]) Roosevelt ließ dem russischen Zaren eine Note übermitteln,[28]) worin er ihn um die Ein-

---

recherchen, sans retard, les moyens de mettre un terme à l'accroissement progressif des armements de terre et de mer — question dont la solution devient évidemment de plus en plus urgente en vue de l'extension nouvelle donnée à ces armements . . ."

„. . . Sa Majesté Impériale juge qu'il serait utile que la Conférence ne siège pas dans la capitale de l'une des Grandes Puissances où se concentrent tant d'intérêts politiques qui pourraient, peut-être, réagir sur la marche d'une oeuvre à laquelle sont intéressés à un égal degré tous les pays de l'univers." — Renault, Les deux Conférences de la Paix, p. 3 s.

Dieses Rundschreiben wies demnach auf die Ungewißheit der Lage hin und veranlaßte die Mächte zu einer Besprechung, denn in der Note wurde ein Programm aufgestellt, das von den ursprünglich aufgestellten Gesichtspunkten ziemlich stark abgewichen hat. Das Programm wurde in 8 Punkten entwickelt, 6 davon galten der Regelung des Krieges und nur in 2 Punkten wurde den neuen Ansichten über die Rüstungsverminderung und die friedliche Erledigung für zwischenstaatliche Streitigkeiten Raum gegeben. — Näheres s. bei Fried, Handb. der Friedensbewegung, S. 206; und Wehberg, Haager Friedenskonferenz, S. 2 f.

Mit diesem neuen Programm erklärten sich die Staaten allgemein einverstanden, zumal es im Gegensatze zu dem ersten Rundschreiben einige Aufgaben enthielt, deren Lösung nicht aussichtslos erschien. Allerdings war die Annahme der Einladung Rußlands im Grunde nichts weiter als eine diplomatische Höflichkeit. Vgl. Wehberg, ibid. S. 3.

[27]) Le Congrès invitait en outre le Président de la République américaine, M. Roosevelt, à convier toutes les nations à cette Conférence. Une circulaire fut portée à la connaissance de l'Empereur de Russie, Nicolas II. Celui-ci ne cacha pas à son entourage immédiat sa sympathie pour les idées du Président Roosevelt, mais déclara qu'il lui semblait difficile de songer à une Conférence de Paix alors que les plaines de Mandchourie et les eaux du Pacifique étaient le théâtre d'une des plus effroyables luttes que le monde ait connues. — Le gouvernement de Pétersbourg, — et aussi celui de Tokio, — fit donc savoir à Washington que le moment lui semblait inopportun pour une seconde Conférence de la Paix. Les autres puissances se montrèrent favorables au principe de cette seconde Conférence. — Lémonon, La Seconde Conférence de la Paix, p. 15.

[28]) Le Président Roosevelt a lancée en 1904, la circulaire officielle avec laquelle les représentants des Etats-Unis près des Etats signataires des Actes de 1899 étaient avertis de l'intention du Président de convoquer une seconde Conférence, — De Lapradelle, ibid. p. 414.

ladung der Staaten zu einer zweiten Friedenskonferenz anging.[29]) Nachdem die Einladungen hierzu einmal ergangen waren, schien noch die persönliche Propaganda für eine möglichst zahlreiche Beteiligung an der Konferenz am Platze gewesen zu sein.[30]) Man kann annehmen, daß die schriftliche Einberufung der russischen Regierung ohne die wirkungsvolle amerikanische Unterstützung und ohne die wertvollen Empfehlungen seitens anderer Staaten keinesfalls eine von den Ländern der ganzen Welt beschickte Versammlung zum Ergebnis gehabt hätte.[31])

f) Genfer Konferenz 1906

Von seiten des Schweizerischen Bundesrats gingen 1903, 1904 und 1906 drei an die verschiedenen auswärtigen Ministerien gerichtete Zirkularschreiben aus für eine Konferenz zur Revision der Genfer Konvention vom 22. August 1864. „La Convention de Genève de 1864 — heißt es im Eingang des ersten Kreisschreibens — a été

---

[29]) Vgl. Barclay, S. 3: „On October 25, 1904, while the Russo-Japanese War was raging, Mr. Adee, Assistant-Secretary of State, on behalf of President Roosevelt, sent despatches to the American Ambassadors and Ministers abroad, instructing them to sound the Governments, to which they were accredited, as to accepting an invitation to a fresh conference at The Hague for the purpose of „broadening and strengthening the original Convention, and especially of considering means further to attenuate the horrors of modern warfare and conserve and extend the rights of neutral commerce on the high seas". Invitations were also sent to four South and American Republics which had signified „their earnest desire to adhere to the Hague Treaty". Vgl. noch S. 5f.

[30]) Die zweite Haager Konferenz vom Jahre 1907 liefert den einzigen Fall der persönlichen Intervention außer den amtlichen Einladungen, im Interesse einer allgemeinen Beteiligung. Vor Eröffnung der Konferenz hatte der bekannte Völkerrechtslehrer v. Martens bei den verschiedenen Regierungen vorgesprochen, um für die Friedenskonferenz Propaganda zu machen. — Vgl. Nippold, Die zweite Haager Konferenz, a. a. O., S. 504, N. 1.

[31]) Die definitive Einberufung der vierundvierzig, durch die russische Regierung bereits benachrichtigten Mächte erfolgte im Jahre 1907 wieder durch die holländische Regierung. Diese setzte den Zeitpunkt der Tagung im Haag auf den 15. Juni fest. — Vgl. hierüber Lémonon, ibid. S. 25.

un bienfait pour l'humanité souffrante; elle a contribué à adoucir les maux inséparables de la guerre . . . Nous avons l'honneur d'inviter les Gouvernements des Etats faisant partie de la Convention de Genève à se faire représenter à une Conférence que nous propons de réunir à Genève . . . (Frist) en vue de la réforme en question."[32])

Eine neue telegraphische Sondereinladung zu dieser Konferenz war deshalb geboten, da der Zeitpunkt der Tagesordnung unerwarteterweise aufgeschoben werden mußte.[33]) Das dritte Kreisschreiben (Bern, 10. März 1906) enthielt lediglich eine amtliche Bestätigung der Einladungsdepesche. Ihm wurden mehrere Programmexemplare, in der Form eines Fragebogens (Questionnaire) beigefügt. Dieses System der Einladung bewährte sich seiner Uebersichtlichkeit wegen sehr gut.[34])

g) Berliner Konferenz für den Schutz der literarischen und künstlerischen Werke 1908

Das deutsche auswärtige Amt versandte zu zwei verschiedenen Malen Kreisschreiben an ihre Vertreter in den zivilisierten Staaten mit dem Auftrage, die Einladung zu einer Konferenz den betreffenden Regierungen zu übermitteln. Die Einladung erging zunächst an jene Regierungen, die der literarischen Union damals bereits angehörten, dann aber auch an die Regierungen der Nichtunionstaaten. Der Schlußpassus des an die Nichtunionstaaten gerichteten Zir-

---

[32]) N. R. G. Ser. 3, II 323 ff.

[33]) Hier der Wortlaut der telegraphischen Einladungsanzeige:

„Au Ministère des Affaires étrangères,

Conseil fédéral a l'honneur d'inviter votre Gouvernement à se faire représenter à la Conférence pour la revision de la Convention de Genève qui se réunira le 11 (onze) juin prochain, à Genève. — Prière nous communiquer noms vos Délégués pour fin avril. —

Département politique de la Confédération suisse. — Vgl. N. R. G. Ser. 3, II S. 325.

[34]) Auch anläßlich der Einberufung der Dresdener internationalen Sanitätskonferenz vom Jahre 1893 hatte der Anregerstaat Oesterreich-Ungarn die Einladungsschreiben mit Fragebogen begleitet. — Vgl. N. R. G. Ser. 2 XIX S. 3.

kularschreibens der deutschen Regierung vom 18. Februar 1908 lautete wie folgt: „La question de savoir si le délégués des pays non unionistes doivent être munis de pleins pouvoirs en vue de l'entrée éventuelle de leurs pays dans l'Union.. est... entièrement réservée à l'appréciation de leurs Gouvernements. L'attribution de ces pleins pouvoirs serait à recommander dans les cas où l'on aurait l'intention d'entrer dans l'Union.“[35])

Außer diesen offiziellen Einladungen der deutschen Regierung, hat noch das internationale Bureau der Union in Bern drei Kreisschreiben versendet, in welchen die Revisionsaufgabe der Konferenz präzisiert und kurzgefaßte Programmvorschläge beigelegt wurden.[36])

h) Londoner Seerechtskonferenz 1909

Die Einladung zur Londoner Konferenz markiert den zweiten Wendepunkt in der Entwicklung des Einberufungsverfahrens. Die englische Regierung richtete ihr Augenmerk besonders auf die technische Vorbereitung, und zwar in dem Sinne, daß sie die Antworten der Regierungen nicht nach der früheren Praxis einsammelte und einseitig für die eigenen Vorbereitungsarbeiten verwendete, sondern sie ließ die verschiedenen Antwortschreiben durch die Regierungen selbst austauschen und verschaffte diesen dadurch ein vorzügliches Orientierungsmaterial.

Sir Edward Grey richtete am 27. Februar 1908 an seine bei der amerikanischen, deutschen, österreichisch-ungarischen, spanischen, französischen, italienischen, japanischen und russischen Regierung akkreditierten Botschafter ein Zirkularschreiben, um dieses den bezüglichen Regierungen zu übermitteln. In der Einladungsnote war zugleich das aus 8 Punkten bestehende Programm enthalten. „L'impression s'était fait sentir — hieß es hierin — que l'établissement d'une Cour internationale des prises ne serait pas généralement accepté tant que dureraint le manque de précision

---

[35]) N. R. G. Ser. 3 IV S. 324 ff.

[36]) N. R. G. Ser. 3 IV S. 326 ff.

et l'incertitude au sujet des principes que cette Cour appliquerait dans les cas portés devant elle, aux questions qui touchent de près à la politique et à la pratique maritimes."[37])

Die englische Einladung besagte ferner, daß, wenn das Programm die Zustimmung der Regierungen gefunden haben würde, diese bis zum 1. August 1908 Denkschriften auswechseln sollten, in welchen ihre Anschauungen über die wahren Regeln des internationalen Rechts in bündiger Form entwickelt werden würden. Laut dem Zirkularschreiben vom 14. September 1908 übernahm die britische Regierung die Aufgabe, das in den Memoranden niedergelegte Material zu sichten, und die übereinstimmenden Anschauungen der Mächte über die einzelnen Programmpunkte in einer Reihe von sog. „bases de discussion" zusammenzufassen.[38]) Diese Denkschriften werden daraufhin einer das „Rotbuch" genannten Sammlung eingereiht.

Der diesmal eingeschlagene Weg, welcher in der bisherigen Konferenzpraxis einzig dasteht, bildete die nachweisbar zweckmäßigste Einladungs- und Vorbereitungsmethode für eine wenngleich nur eine beschränkte Teilnehmerzahl umfassende Konferenz. Infolge vorgängiger gründlicher Kenntnis der Ansichten der einzelnen Regierungen über die Beratungsgegenstände war es der großbritannischen Regierung leicht möglich, die Traktandenliste entsprechend einzuteilen und die Arbeiten sorgfältig vorzubereiten.[39])

Der Inhalt der modernen Kreisschreiben im allgemeinen

Die Rundschreiben zur Einberufung der neueren rechtsetzenden Konferenzen machen in der Regel die Regierungen der zivilisierten Nationen auf die vorhandenen Mißverhältnisse in den bezüglichen internationalen Zuständen aufmerk-

---

[37]) Vgl. Lémonon, La Seconde Conférence de la Paix, Appendice. Die Niederlande, in deren Hauptstadt der Prisenhof aktiviert werden sollte, wurde später eingeladen.

[38]) Vgl. Ullmann, Die Londoner Seekriegsrechtskonferenz, ibid. S. 7.

[39]) Vgl. Alvarez, La Codification du droit international, p. 263; insbesondere Lémonon, La Conférence navale de Londres, ibid. p. 49.

sam. Zweitens stellen sie die gemeinsamen Wünsche der Völker oder einzelner Gesellschaftsgruppen auf irgendeinem speziellen Gebiete fest und ebnen nach erfolgter Zustimmung der interessierten Staaten die Wege zur endgültigen amtlichen Einberufung.

Die Kreisschreiben, welche anläßlich der Berufung der neueren nichtpolitischen Konferenzen versandt wurden, dienten stets der amtlichen Bekanntmachung der verschiedenen Anregungen zur Fortbildung des Völkerrechts. Die Zirkularschreiben fanden bis jetzt immer eine günstige Aufnahme bei den Regierungen der Staatengemeinschaft und trugen zum Kulturfortschritt erheblich bei. Dank der schwunghaften Entwicklung der Verkehrsmittel stößt heute der Austausch der diplomatischen Korrespondenzen[40]) in bezug auf die Schnelligkeit auf keine Schwierigkeiten mehr. Außerdem sind die zwischenstaatlichen Uebungsformen in der letzten Zeit wesentlich vereinfacht worden.

Die Technik der Einladung von Staaten erfuhr zugleich namentlich seit der letzten Haager Konferenz in bezug auf die Aufstellung des Programms, die Präzisierung des Verhandlungsstoffes und die Erbringung des Beweises über die Vorteile der Wiederholung der Konferenztagungen, insbesondere infolge der Bemühungen der Schweiz, welche in dieser Richtung mit Initiativen stets bahnbrechend vorging, eine überaus erfreuliche Verbesserung.

---

[40]) Die vor der Einberufung einzelner rechtsetzender oder politischer Konferenzen ausgewechselten diplomatischen Korrespondenzen (négociations diplomatiques) verfolgen in der Regel den Zweck, durch gegenseitige Uebereinkunft unter den Staaten die Entwürfe der Geschäftsordnung und die Programmliste der abzuhaltenden Konferenz auszuarbeiten und die diesbezüglichen Anschauungen der Regierungen auszutauschen und zu sammeln. Es kamen Fälle vor, als diese Korrespondenzen einige Jahre lang dauerten. So z. B. die von Italien ausgehenden Korrespondenzen betreffend die Vorbereitung einer Staatenkonferenz für das internationale Privatrecht währten vom 16. September 1881 bis den 28. Juni 1885. — Vgl. N. R. G. Ser. 2 XVI S. 89 ff.

Einige Monate dauerten die diplomatischen Korrespondenzen betr. „au droit de protection au Maroc“ (vom 18. Februar bis 19. Juli 1879). Vgl. N. R. G. Ser. 2 VI S. 515 ff.

Normalerweise wurden die bisherigen Konferenzen schon durch das zweite Kreisschreiben offiziell einberufen. Eine völkerrechtliche Norm, wie diese Rundschreiben abgefaßt sein müssen, gibt es nicht und wird es wohl nie geben. Die Usancen weisen hierin allein auf den zweckmäßigsten Weg.

Das erste Kreisschreiben dient dem anregenden Staate als Orientierungsmittel über die Geneigtheit der Regierungen zur Beschickung einer Versammlung. Jene soll die einzelnen Staaten veranlassen, ihre Ansichten zu äußern. Je sorgfältiger das Kreisschreiben abgefaßt worden ist, desto eher wird die Geneigtheit der Regierungen erreicht.[40a])

Das erste Kreisschreiben beantragt demnach die Einberufung und verweist 1. auf die bereits erzielten einschlägigen Ergebnisse, die früheren Verträge, den Ursprung der Anregung und schließlich auf die getroffenen Vorarbeiten (Denkschriften, Programme, sonstige Vorarbeiten u. d. m) zugunsten der vorgeschlagenen Konferenz, welch letztere Vorentwürfe dem Initiativschreiben gewöhnlich beigefügt werden; 2. schlägt es die Art der Versammlung vor, ob diplomatische oder technische Konferenz;[41]) 3. wird um baldige, bis

---

[40 a]) Ueber die Wichtigkeit der genauen Abfassung der Einladungsschreiben liefert die Berliner Kongokonferenz vom Jahr 1884 ein Beispiel. Vgl. de Martens, La Conférence du Congo à Berlin, ibid. p. 249: Tous les gouvernements accueillirent sans réserve l'invitation à la Conférence, sauf le gouvernement anglais, qui éleva des objections contre le second point du programme, par lequel le Niger se trouvait placé sur le même pied que le Congo: $\left(\frac{\text{Congo.}}{\text{Niger.}}\right)$

[41]) S. z. B. die beiden mustergültigen Kreisschreiben des Schweizerischen Bundesrates für die Einberufung einer internationalen Konferenz für gesetzlichen Arbeiterschutz vom 31. Januar und vom 16. Juni 1913; abgedruckt in den Protokollen der internationalen Konferenz für gesetzlichen Arbeiterschutz, Bern 1913, S. 9: . . . „Für den Fall, daß der Vorschlag auf Einberufung einer internationalen Konferenz die Zustimmung der hohen Regierungen findet, gestatten wir uns, die Anregung zu machen, es sei das gleiche Verfahren wie in den Jahren 1905 und 1906 zu befolgen. Die Arbeit wäre demnach zu teilen zwischen einer

zu einer bestimmten Frist abzugebende Antworten ersucht;[42]) 4. endlich teilt es mit, an welche Regierungen das Rundschreiben gerichtet worden ist.

Das zweite Rundschreiben enthält in erster Linie die formelle Bestätigung des ersten, nennt die zustimmenden Regierungen.[43]) Sodann ist es die endgültige Einberufungsurkunde und gibt den Ort und den Zeitpunkt der Zusammenkunft an. Es enthält endlich noch den Vorschlag einer

---

technischen Konferenz für die Aufstellung von Grundzügen internationaler Uebereinkommen und einer nachfolgenden diplomatischen Konferenz für deren Abschluß.

Wir unterbreiten daher Eurer Excellenz den Vorschlag, es sei auf den Monat September 1913 nach Bern eine **vorberatende technische** Konferenz einzuberufen, um die Grundzüge internationaler Uebereinkommen über das Verbot industrieller Nachtarbeit jugendlicher Arbeiter und über die Festsetzung einer Arbeitsdauer von höchstens zehn Stunden für die in der Industrie beschäftigten Frauen und jugendlichen Arbeiter vorzubereiten. Den Verhandlungen sollen die Vorschläge der internationalen Vereinigung für gesetzlichen Arbeiterschutz als Grundlage dienen . . . “ (Erstes Kreisschreiben vom 31. Januar 1913; die Konferenz tagte im Monat September 1913.)

[42]) Diese Frist wurde anläßlich der Berufung der zweiten Arbeiterschutzkonferenz, im ersten Kreisschreiben bis Mitte April 1913 angesetzt. Der Bundesrat rechtfertigte diese Maßnahme mit der Begründung: „Bis zur Einführung der zu vereinbarenden Bestimmungen würde dann immer noch einige Zeit vergehen.“ Vgl. die Protokolle, S. 12.

[43]) Das zweite Kreisschreiben des Bundesrates zur Einberufung einer zweiten Arbeiterschutzkonferenz vom 16. Juni 1913 enthält die Aufzählung der die erste Einladung ablehnenden Staaten, sowie noch die Erklärung gewisser Regierungen, daß „ihre Zusage nicht als Zustimmung zu den Vorschlägen der internationalen Vereinigung für gesetzlichen Arbeiterschutz ausgelegt werden solle und daß sie sich alle Freiheit für deren Erörterung wahren.“ (Vgl. hierzu noch die Protokolle, S. 15.)

„Mit dieser Einladung verbinden wir die Mitteilung, daß die Vorschläge der internationalen Vereinigung für gesetzlichen Arbeiterschutz **bloß als Grundlage der Verhandlungen** dienen sollen. Sache der an **der Konferenz** vertretenen Regierungen wird es sein, zu jenen Vorschlägen die ihnen gutfindende Stellung zu nehmen.“ (Zweites Kreisschreiben vom 16. Juni 1913.)

Geschäftsordnung[44]) und mitunter auch die besonderen Wünsche einzelner Regierungen.[45])

Das neue Verfahren zerfällt somit in eine diplomatische und eine technische Tätigkeit. Die technische Tätigkeit offenbart sich in der Vorbereitung der Traktanden, der Geschäftsordnung, in der Sichtung der verschiedenen Vorschläge. Die diplomatische Tätigkeit ist der Inbegriff der im Interesse der Einladung von einzelnen auswärtigen Aemtern gepflogenen freien Vorbesprechungen und Korrespondenzen.

Die Praxis beweist deutlich die außerordentlichen Vorteile einer folgerichtigen technischen Vorbereitung durch die zum ersten Male bei der Londoner Seekriegsrechtskonferenz rasch erzielten Ergebnisse. Die Vorbereitung wird, wie dies auf den ersten Blick einleuchtet, durch ausführliche und genau gehaltene Einladungsschreiben bedeutend gefördert. Eine Verminderung der Anzahl der Sonderfragen und eine merkliche Verkürzung der Dauer der Nebenkorrespondenzen und zu alledem noch eine viel leichter erzielbare Bereitwilligkeit der Regierungen zur Teilnahme ist die notwendige Folge davon. Die einzige Ursache der Verzögerung des Zusammentritts der Haager Friedenskonferenzen war der durchaus mangelhaft abgefaßte Inhalt der russischen Zirkularschreiben. Da die Regierungen über die Ziele dieser Konferenzen ungenügend unterrichtet waren, fanden die Einladungen, insbesondere die ersten, eine skeptische Aufnahme.

Dieser Mangel in der ersten Vorbereitung ist selbst noch in den fertiggestellten Konventionen zu erkennen.

Das in Aussicht genommene Ziel der englischen Regierung bei der Seerechtskonferenz konnte — allerdings nur in technischem Sinne verstanden — dank der gründlichen und genügend frühzeitigen Vorbereitung (9 Monate

---

[44]) Bei der zweiten Arbeiterschutzkonferenz wurde die Anwendung des von der Konferenz des Jahres 1905 aufgestellten Reglements vorgeschlagen.

[45]) Auf Wunsch der Regierung von Schweden wurde dem Kreisschreiben des Bundesrates vom 16. Juni 1913 eine Kopie der gesetzlichen Vorschriften beigefügt, welche in diesem Lande galten. Vgl. die die Protokolle einleitenden Aktenstücke, S. 15.

vor der Tagung wurden die Vorarbeiten begonnen!) fast gänzlich, d. h. bis auf zwei Programmpunkte, realisiert werden.

Es ist ja naheliegend, daß nur hierdurch den Regierungen Gelegenheit gegeben werden kann, sich mit den Gegenständen der Konferenzen eingehender zu befassen und ihre Antworten noch einige Zeit vor der Versammlung bekanntmachen zu können[46]). Ferner wird dadurch zur Stellung von Sonderfragen Zeit gewährt und von vornherein eine größere Klarheit der Ansichten gewonnen.

Der rasche Aufschwung der Konferenzpraxis ist schließlich auch darauf zurückzuführen, daß das Prinzip der Staatengleichheit immer mehr beachtet wurde und alle interessierten Regierungen gleichzeitig eingeladen wurden. Nachträglich ergangene, halbversäumte Einladungen führten bisher stets zu Verstimmungen und politischen Empfindlichkeiten[47]) und erschwerten den Gang der Unterhandlungen beträchtlich.

---

[46]) Die Regierungen der Staaten, in welchen die Kongresse bezw. Konferenzen der Weltpostunion jeweilen tagen sollen, versenden die Einladungen hierzu durch die Post oder, je nach den Umständen, auf telegraphischem Wege. Die Einladungen werden genügend frühzeitig aufgegeben, damit die Abgeordneten der geladenen Staaten sich am Konferenzorte rechtzeitig einfinden können. In der Zwischenzeit übermitteln die Postverwaltungsbehörden des Vereins an das internationale Bureau oder gegebenenfalles unmittelbar dem Kongresse selbst, die Entwürfe und Vorschläge, die einer Durchberatung unterzogen werden sollten.

[47]) Vgl. Huber, Die Gleichheit der Staaten, a. a. O. S. 96 und ff.: Diese „Empfindlichkeiten" können nichts anderes betreffen als den Anspruch auf absolute Gleichheit, der nicht von niemandem, sondern von vielen Staaten erhoben worden ist. Der von der französischen und ganz besonders von der britischen Delegation im Haag vertretene Standpunkt bedeutet nicht mehr und nicht weniger als einen Rückschlag gegenüber dem großen, durch die Berufung einer universellen Konferenz markierten Fortschritt. Die Einberufung einer engeren Konferenz nach London zur Erledigung der im Haag unentschieden gebliebenen Frage des materiellen Seerechts ist in diesem Zusammenhang auch als symptomatisch zu erwähnen.

Jedenfalls ist es sicher, daß mindestens seit der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts bei der internationalen Rechtsetzung die Großmächte keinen formellen Vorrang vor den übrigen Staaten besessen haben, sondern die Konferenzen gewissermaßen einer fortschreitenden Demokratisierung unterworfen waren. (S. 99;) vgl. ebenda noch S. 104 ff.

Zweiter Abschnitt

Die Teilnahme der Staaten an internationalen Kongressen und Konferenzen

Der Gedanke eines internationalen Staatenkongresses wurde zum erstenmal verwirklicht, als es sich darum handelte, dem festländischen Europa nach dem 30jährigen Kriege den Frieden wiederzugeben. Die Teilnahme der Gesandten aller mitteleuropäischen Staaten an den westfälischen Konferenzen (1643—48) brachte die Entstehung eines neuen, vorwiegend von weltlichen Momenten bedingten politischen Systems mit sich, dessen unmittelbare Folge war, daß nachher eine Reihe von internationalen Zusammenkünften politischer Art abgehalten wurde, an denen sich — abgesehen vom Wiener Kongreß — die Kirche nicht mehr beteiligte.[1]) [1a])

Als Vorgänger der politischen Kongresse und Konferenzen kann man die allgemeinen Konzilien bezeichnen. Die katholische Kirche hatte als eine Organisation, die sich über das Gebiet einer Vielheit souveräner Staaten erstreckte, Aufgaben, die auf internationalem Boden zu lösen waren, und deren Bewältigung zum Teil den allgemeinen Konzilien zufiel. Aus der Tatsache der Einberunfung derselben durch weltliche Fürsten, der Teilnahme weltlicher Fürsten, der Doppelstellung mancher teilnehmenden geistlichen Würdenträger als Landesherren und geistlichen Organen, und dem Interesse der Staaten an der Lösung der zu behandelnden Fragen, ergab sich naturgemäß, daß die Konzilien auch politisch von großer Bedeutung waren.

---

[1]) An den westfälischen Friedensverhandlungen wurden auch kirchliche Fragen zur Lösung gebracht. — Die Unterhandlungen wurden unter päpstlicher und venezianischer Vermittlung geführt. Päpstlicher Nunzius war Fabio Chigi (später Papst Alexander VII.) Meyers Konv. Lex. Band 20.

[1a]) Auf dem Wiener Kongresse im Jahr 1814/15 erschien wieder ein Vertreter des Papstes, bezw. Kirchenstaates, wurde aber neben den Abgeordneten und Gesandten der weltlichen Staaten nicht mehr als gleichberechtigter Teilnehmer des Kongresses betrachtet.

Immerhin stand das politische Moment mehr im Hintergrund, die Konzilien waren ihrem Charakter nach Kirchenversammlungen für kirchliche Zwecke. Beim Westfälischen Kongreß lag der Schwerpunkt schon auf der politischen Seite. Der 30jährige Religionskrieg war zu einem Kampf um politische Machtverhältnisse geworden, und wesentlich zur Klärung derselben wurden die westfälischen Verhandlungen eingeleitet. Da politische Fragen auf internationalem Boden zur Bedeutung gelangten, so kam es auch zur Einberufung von rein politischen Kongressen, und das Zurücktreten der Konzilien hat Gründe, die in den internen Verhältnissen der katholischen Kirche liegen.

Andererseits steht die allmähliche Emanzipation der internationalen politischen Beziehungen von der Kirche mit der neuesten Entwicklung und Andersgestaltung der sozialen Ordnung im Zusammenhang. Zwar hatten sich die völkerrechtlichen Normen von den christlich-religiösen Idealen nicht im ganzen losgelöst, sondern die Lebens- und Kulturinteressen der Völker begannen einen selbständigen Weg zu wandeln. Die Postulate der Verkehrs- und Handelspolitik und der Volkswirtschaft sind für die Existenz und die gegenseitige Abhängigkeit der sozialen Gemeinschaft ausschlaggebender geworden als die Dogmen der Religion.

Noch erblickte zwar ein Heinrich von Treitschke die eigentliche Kraft, die der Welt ein Völkerrecht gab, in der christlichen Vorstellung von einer Gotteskindschaft der Menschen.[2])

---

[2]) Cahén, Rich., Neue Richtlinien des Völkerrechts; in Bl. für zwischenstaatl. Organisation, No. 7. Sept. 1915, S. 251:

Der Gedanke an sich ist richtig, denn das, was das moderne Völkerrecht seinem Inhalt nach sein sollte, ein Teil der Weltorganisation und Befreiung, ist es in seinen Anfängen nicht gewesen, wenn auch einzelne antike Geister wie z. B. Mark Aurel das Großartige einer solchen Organisation als Wesen des Völkerrechts schon empfunden haben. Treitschkes Empfindungen dem Völkerrecht gegenüber sind sicher zutreffend, denn wenn auch anscheinend reine Juristen, wie Grotius, Gentilis etc. als Begründer des Völkerrechts erscheinen, so ist doch sein enger Zusammenhang mit dem christlich-religiösen Ideal, abgesehen von dem innigeren Verhältnis des mittelalterlichen noch nicht allzu stark absorbierten Individuums, zur Religion nicht zu verkennen.

Die Ziele des modernen Völkerrechts sind aber, wenn sie sich auch bis heute einer scharfen Formulierung nicht unterwerfen ließen, durch ihre Identität mit undogmatischen, noch nicht zur vollen Reife gelangten Kulturproblemen, mit den älteren Tendenzen nicht mehr zu vereinen.

Im Laufe der Zeit hatte sich das Prinzip von der Gleichberechtigung aller christlichen Kulturstaaten unzweifelhaft Geltung verschafft. Die kleinlichen Intrigen der Nachbarstaaten untereinander, die das Mittelalter so sehr charakterisierten, hörten sozusagen auf, sobald der Grundsatz der Legitimität, d. h. der gleichen Rechte und Pflichten der legitimen Souveräne zur Herrschaft gelangte.

Die Staaten konnten gegenüber den Kulturfortschritten der neueren Zeit nicht weiter durch ihr nationales Selbstgefühl isoliert voneinander dastehen. Die natürliche Tendenz zur Symbiose,[3] das internationale Lebens- und Gemeinschaftsinteresse ist in der Neuzeit in weitem Umfange ein mitbestimmender Faktor der innerstaatlichen Politik geworden. Es mußte notwendig zu einer Rechtsgemeinschaft, zu einem, wenn auch noch nicht organisierten, so doch durch die Erfahrungen des praktischen Nebeneinanderbestehens und Zusammenlebens sanktionierten Vereine der Staaten führen. Ein dichtes Netz von verschiedenen kollektiven Vertragsschließungen umspann die Völker und begann ihre Einzelglieder immer fester miteinander zu verbinden.

Diese wirtschaftliche gegenseitige Abhängigkeit der Staaten voneinander, konnte, wie sie die diplomatische Staatenpraxis deutlich beweist, selbst durch kriegerische Verwicklungen nicht aus der Welt geschafft werden. Immer wieder erhob sich der Wunsch nach Herbeiführung einheitlicher Rechtszustände. Je einschneidender die Katastrophe war, um so gebieterischer machte sich das Verlangen nach einer Wiederherstellung und Erweiterung der Verträge geltend. Es ist nicht abzustreiten, daß insbesondere die Staatenkongresse und Konferenzen, namentlich infolge ihrer fort-

---

[3]) Vgl. die diesbezügl. interessanten Ausführungen von Dr. Fried, Europäische Wiederherstellung, S. 11 f., 25, 34 f., 36.

schreitenden Demokratisierung zu einer bedeutenden Erhöhung der Interessen für internationale Angelegenheiten beigetragen hatten. Das jeweilige Interesse auch der kleineren Staaten, zu internationalen Zusammenkünften zugelassen zu werden, spricht ja lebhaft dafür. Eine allgemeinere Berücksichtigung der Interessen der kleineren Staaten erfolgte indessen erst einige Zeit nach dem Pariser Kongreß (1856), als die Wirkungen der sog. Hegemonie der Großmächte nachgelassen hatten und dem Grundsatze der Staatengleichheit besser Rechnung getragen wurde.

Von allem Anfang an wurden nur jene Staaten zur Vertretung ihrer Interessen an internationalen Zusammenkünften als in concreto berechtigt angesehen, welche hierzu schriftlich eingeladen wurden. Die nichtgeladenen Staaten wurden — ohne Rücksicht auf die ihnen der Souveränität halber zustehenden Teilnahmeberechtigung — früher zu den politischen Zusammenkünften der Großmächte entweder garnicht, oder nur als nicht gleichberechtigte Teilnehmer zugelassen.[4])

Nach der Auffassung der politischen Kreise, insbesondere in der ersten Hälfte des XIX. Jahrhunderts, wäre nämlich die unbeschränkte Teilnahme der kleineren Staaten an den Konferenzen der Großmächte eine „Normwidrigkeit“, eine formelle Anerkennung und ein feierlicher Ausdruck ihrer politischen Ebenbürtigkeit mit den Großstaaten gewesen. Deshalb beschäftigten sich die Staatsmänner mit dem Gedanken, an welche Staaten und unter welchen Bedingungen sie eine Einladung zu den jeweiligen Kongressen der Großmächte ergehen lassen sollen, stets auf das ernsteste.

Ueber die Frage der Berechtigung zur Mitberatung herrschte insbesondere im Zeitalter der Allianzen noch viel Willkür und Unklarheit. Neben der viel bestrittenen

---

[4]) Durch die rechtliche Gleichberechtigung der Staaten der Völkergemeinschaft wurde aber die tatsächliche Ungleichheit und die Hegemonie zwischen einzelnen unter ihnen, wenigstens bis zur zweiten Hälfte des XIX. Jahrhunderts, nicht ausgeschlossen. Die Ursache dieser Tatsache liegt in der faktischen Ueberlegenheit der mächtigeren und einflußreicheren Staaten über die kleineren überhaupt.

Delegierungsberechtigung gewisser Staaten spielte ungefähr bis zum Jahre 1878 noch die Frage, welche Staaten von vornherein und welche erst zur fast-beendigten Konferenztagung eingeladen werden sollten, eine erhebliche Rolle.

I. Politische Kongresse und Konferenzen

I. Der Wiener Kongreß und seine unmittelbaren Ausläufer.

Konferenzen der Heiligen Allianz und der Pentarchie

Zum Wiener Kongreß im Jahr 1814 wurden gemäß Art. 32 des ersten Pariser Friedens sämtliche, am Kriege gegen Napoleon beteiligt gewesenen Mächte eingeladen. Alle europäischen Staaten betrachteten sich jedoch von den Folgen des großen Krieges betroffen, sehnten sich nach Frieden und Ordnung und sandten Bevollmächtigte nach Wien.

Im Sinne des Pariser Präliminarfriedens sollte in Wien ein „allgemeiner Kongreß" abgehalten werden. Infolge der Wichtigkeit der dort zu regelnden Angelegenheiten sind in Wien aber nicht nur die ausdrücklich geladenen Kriegsmächte, sondern auch die Gesandten aller an der Neuordnung Europas interessierten Staaten und autonomen Gebiete erschienen. Mitte September 1814 trafen dort die Monarchen von Baden, Bayern, Dänemark, Preußen, Rußland und Württemberg mit ihrem Gefolge ein. Für die übrigen Staaten erschienen bevollmächtigte Abgeordnete. Später meldete man die Ankunft auch einiger **nicht geladenen** Delegierten ehemaliger Reichsunmittelbarer, der übrigen deutschen Höfe, der vormals souveränen Städte, vieler mediatisierten Häuser, gewesener Fürsten, des Vertreters des Kirchenstaates, etlicher Gemeinden und Körperschaften und so auch — ohne eine formelle Einladung — der Abge-

ordneten der Schweiz.[5]) Dennoch umfaßte der Kongreß im weiteren Sinne die Völkerfamilien Europas, die jedoch nicht alle an den amtlichen Verhandlungen teilnahmen.

Die Einladungsformel des Pariser Vertrages, welche den allgemeinen Charakter des Kongresses betonte, war nur von formeller Bedeutung. Als in erster Linie berechtigte Mitglieder des Kongresses betrachteten sich zu Beginn der Kongreßtagung nur die gegen Frankreich verbündet gewesenen vier Mächte.[6]) Durch den Empfang der Gesandten der übrigen Staaten wollten die verbündeten Großmächte diesen nur die Erlaubnis gewähren, an bestimmten Kongreßsitzungen ihre besonderen eigenen Angelegenheiten vorzubringen, bezw. mit den „leitenden Mächten“ des Kongresses eventuell Nebenabkommen abzuschließen. Für den ganzen Verlauf des Wiener Kongresses blieben die Intentionen der alliierten vier Großmächte entscheidend. Namentlich Oesterreich, Preußen und Rußland wollten da die Bestimmung durchführen, daß Frankreich und Spanien nicht zu den Beratungen über die Länderverteilung beigezogen, sondern hiervon erst dann in Kenntnis gesetzt werden sollten, wenn die Alliierten diesbezüglich Beschlüsse gefaßt haben.[7]) Dem widersetzte sich aber Castlereagh und ganz besonders Talleyrand, der erste Bevollmächtigte Frankreichs. Er verlangte ganz dieselben Rechte, wie sie die Bevollmächtigten der übrigen Großmächte ausübten, da mit Frankreich der Friede

---

[5]) Eigentlich nahm die Schweiz nicht teil am Kongreß, sie erschien nur vor ihm als dem hohen Gerichtshof, der über ihr Geschick entscheiden sollte. — Oechsli, ibid. S. 257 u. S. 260 f.: Die eidgenössischen Gesandten wurden nur zur zweiten Sitzung des „Schweizer Ausschusses“ (unter v. Wessenbergs Präsidium) am 15. November vorgeladen.

[6]) Oesterreich, Großbritannien, Preußen und Rußland.

[7]) Vgl. v. Bernhardi, ibid. I S. 31: „Fürst Metternich, als er die in Wien eingetroffenen Diplomaten empfing, sagte jedem, das, worauf es wesentlich ankomme — „l'essentiel“ — sei, Frankreich von den Beratungen auszuschließen, an denen es vertragsmäßig keinen Anteil haben dürfe. Lord Castlereagh, der noch kurz vorher zu Paris Frankreichs Beistand abgelehnt hatte, trat mit der Forderung hervor, Fürst Talleyrand und der Gesandte Spaniens sollten sofort in die Konferenz berufen werden.“

bereits geschlossen sei, und dasselbe nicht mehr als ein erobertes und feindliches Land betrachtet werden könne.[8]) Durch die Bemühungen Talleyrands,[9]) der von König Louis XVIII. mit fortwährenden Instruktionen[10]) versehen wurde, wurde nachträglich auch Frankreich formell Mitglied des Kongresses.

Zuletzt wurden auch noch Spanien, Portugal und Schweden in den europäischen Ausschuß des Kongresses aufgenommen, so daß der eigentliche Kongreß endlich jene acht Mächte umfaßte, welche den Pariser Frieden unterzeichnet hatten.[11])

Nach Seignobos ist die Aufnahme dieser Staaten in die Reihe der Kongreßmitglieder bloß als eine Formalität hin-

---

[8]) Ghillany, ibid. I S. 317; ferner noch D'Angeberg, S. 36:
M. de Talleyrand fit justement observer „qu'une réunion, réduite seulement à quatre Puissances, n'aurait pas le caractère général d'un Congrès, assemblée européenne."

[9]) Talleyrand forderte 1815, daß der Kongreß „gemäß den Prinzipien des öffentlichen Rechtes" abgehalten werden soll; seine Taktik war dabei, durch Anrufung des „öffentlichen Rechts" und der Legitimität, d. h. des Rechtes der legitimen Souveräne, die Verbündeten an der Neueinteilung der eroberten Gebiete zu verhindern. „Der König", sagte er, „ist entschlossen, unter keinen Umständen anzuerkennen, daß die bloße Eroberung die Souveränität verleiht." Seignobos, ibid. S. 3.

[10]) Vgl. D'Angeberg, ibid. S. 215 ff.: „Instructions du Roi Louis XVIII à son ambassade au prince de Talleyrand, son premier plénipotentiaire au Congrès de Vienne, septembre 1814 (Texte inédit!):
„Aucune Assemblée, investie de pouvoirs, ne peut rien faire de légitime qu'autant qu'elle est légitimement formée, et, conséquemment, qu'aucun de ceux qui ont le droit d'y être n'en est exclu, et qu'aucun de ceux qui n'ont pas ce droit n'y est admis; qu'elle se renferme scrupuleusement dans les bornes de sa compétence et qu'elle procède selon les règles prescrites . . . ."

[11]) Vgl. Ghillany, ibid I S. 317; und insbesondere v. Bernhardi, ibid. S.40:
„Es mußte schließlich irgendein formeller Grund gefunden werden, warum gewisse Mächte vorzugsweise vor anderen die Leitung des Kongresses in die Hand nahmen, und indem man die Beteiligung an dem Pariser Frieden zum bestimmenden Moment wählte, war ein solcher Grund gefunden, der sich auf die beiden Parteien, die einander in den letzten Kämpfen gegenüber gestanden hatten, in gleichstellender Weise bezog."

zunehmen, denn die wichtigen Entscheidungen sind doch nur von den alliierten Großmächten getroffen worden.[12]) Ueber die Rechte der am Kongreß anwesenden Staaten herrschte viel Streit. Die individuellen Auffassungen der Diplomaten gingen damals noch zu sehr auseinander.

Humboldt wollte am Kongreß außer den sechs Großmächten auch **Bayern, Dänemark**, dem **Kirchenstaat, Holland, Portugal, Sardinien, Sizilien, Schweden, der Schweiz** und **Württemberg,** im ganzen also 16 Staaten, Sitz und Stimme einräumen. Die Vorschläge Humboldts wurden aber von den Alliierten wesentlich modifiziert und dann auf Talleyrands Einsprache hin schließlich abgelehnt.[13])

Das lebhafte Interesse so vieler europäischer Staaten, eine Regelung der internationalen Ordnung zu erreichen, und insbesondere die Anwesenheit ihrer Delegierten in Wien ist von großer geschichtlicher Tragweite. Obschon die allgemeine Vertretung der Interessen der Einzelstaaten nur formell zur Geltung kommen konnte, so ist dies doch auch in völkerrechtlicher Hinsicht nicht ohne Belang.[14]) Es war dies doch der erste Anlaß zur Erkenntnis der Erfahrung der Gesamtheit der europäischen Staaten, daß den Erfordernissen des kulturellen Zusammenlebens nur durch die Schaffung eines dauernden Friedens wirklich Genüge geleistet werden könne.

---

[12]) Politische Geschichte des modernen Europa, S. 3.

[13]) **Oechsli**, ibid. S. 258: Talleyrand verlangte, daß alle acht Mächte, die den Pariser Frieden unterzeichnet hätten, d. h. außer den sechs auch Portugal und Schweden, Vorschläge für den Geschäftsgang des Kongresses machten, aber sämtliche in Wien vertretenen Staaten darüber entscheiden sollten.

[14]) Vgl. D'Angeberg, ibid. S. 36: Peu à peu le principe de représentation fut étendu même aux plus petites Puissances, de manière que toutes durent avoir un représentant à Vienne dans la mesure de leur force, de leurs intérêts.

Zaleski sagt in seiner Dissertation ganz unrichtig, daß an dem Wiener Kongreß alle Staaten Europas, mit Ausnahme der Pforte, **„repräsentiert“** waren. Sie waren wohl alle in der Stadt Wien, also in der Nähe des Kongresses, **keinesfalls** waren alle am Kongresse selbst vertreten. Vgl. a. a. O. S. 12.

Diese übereinstimmende Neigung der Staaten wird durch die Tatsache, daß am Kongreß einzelne Stimmen sich gegen die Zulassung kleinerer Staaten erhoben und erklärten, daß allein die Großmächte dazu berufen seien, über das Völkergeschick zu entscheiden, nicht widerlegt.[15])

Die herrschende politische Meinung konnte durch die Einsprachen einzelner Großmächte nicht abgeschwächt werden; es stellte sich während der Verhandlungen allmählich als eine Notwendigkeit heraus, auch den kleineren souveränen Staaten Gelegenheit zu geben, ihr Vertretungsrecht geltend zu machen. Sie wurden deshalb nach und nach aufgefordert, ihre Wünsche durch ihre eigenen Abgeordneten vorzutragen.

Auf dieser erfreulichen Grundlage der Völkerrechtsentwicklung wurde nach dem Wiener Kongreß eine Zeitlang nicht weiter gebaut. Es gelangte nämlich die Bündnispolitik der Großmächte zunächst in der Form der Heiligen Allianz zur Herrschaft, welche den Verbündeten nach dem Prinzipe „l'union fait la force“ die Veranlassung gab, unter sich einheitlich vorzugehen und sich in die inneren Angelegenheiten dritter Staaten willkürlich einzumischen. In diese Zeit fallen die meist vertraulichen Zusammenkünfte der Monarchen und Fürsten, welche infolge der nur partiellen Beteiligung der Verbandsmächte an ihnen mehr für die politische Geschichte als für das Völkerrecht von Bedeutung sind.

Die Kongresse von Aachen, Troppau, Laibach und Verona.

Die charakteristischen Merkmale des Zeitalters der Quadrupelallianz und der Pentarchie, bis zur ersten Londoner

---

[15]) Aus der politischen Geschichte geht hervor, daß dem an den Konferenzen teilnehmenden Kaiser von Rußland diese zum ersten Mal eingeschlagene Methode der allgemeinen Repräsentation nicht besonders sympathisch war. Während er alle wichtigen Unterhandlungen „im persönlichen Verkehr und Gespräch der Souveräne untereinander zur Lösung bringen wollte, wußte der Kaiser von Oesterreich stets jedem eingehenden Gespräch dieser Art auszuweichen, er beschränkte sich auf einige allgemeine Bemerkungen und verwies an die Geschäftsleute.“ v. Bernhardi, ibid. I, S. 26.

Konferenz vom Jahre 1827, sind einmal die Wahrnehmung der europäischen Interessen durch eine kleine Gruppe von Staaten, nämlich der Großmächte oder einem Teil derselben, zu denen nur ausnahmsweise andere Staaten auf Grund besonderer Vereinbarung jener Mächte bei vereinzelten Sitzungen, aber nicht als gleichberechtigte Mitglieder hinzutreten, und dann die willkürliche Bezeichnung der Fragen, die europäische Bedeutung besäßen und daher Anlaß zur Intervention bieten sollten, durch eben diese kleine Gruppe.[15a])

Die Betätigung der Interventionspolitik, im Gegensatze zu dem noch im Jahre 1814 öfters bekräftigten Grundsatze der Legitimität, brachte es ferner mit sich, daß die Zusammenkünfte der Heiligen Allianz,[16]) dann des Vier- und Fünfmächteverbandes mehr oder weniger geheim abgehalten wurden, und daß die hierbei gefaßten Beschlüsse für die betroffenen dritten Staaten imperative Bedeutung hatten.

Die Zusammenkünfte der vier Verbündeten in Aachen im Jahre 1818 führten durch die formelle Anerkennung der Großmachtstellung Frankreichs die Erweiterung der Quadrupelallianz zur Pentarchie herbei.[17]) Eigentlich stellt dieser

---

[15a]) Insbesondere bildeten vielfach innere Angelegenheiten souveräner europäischer Staaten den Gegenstand der Intervention, mit der Begründung, sie seien von allgemein europäischem Interesse.

[16]) Noch vor dem Abschluß des zweiten Pariser Friedens wurde in Paris (26. Sept. 1815) zwischen den drei verbündeten Herrschern von Oesterreich, Preußen und Rußland die sog. „Heilige Allianz" geschlossen. Vgl. Weber-Baldamus, Weltgeschichte, IV, S. 144 ff. und Rivier, ibid. S. 25:

Die Mächte der Heiligen Allianz (England ausgenommen) erkannten feierlich als ihre Pflicht an und bekundeten ihre Absicht, dem Völkerrechte streng nachzuleben. Die Großmächte versammelten sich zu Kongressen im oben angedeuteten Geiste, und die Pentarchie suchte durch eine polizeilich peinliche Interventionspolitik die Elemente der Unordnung niederzuhalten.

[17]) Vgl. Seignobos, ibid. S. 692 u. f.; insbesondere Martens, N. R. de Traités, IV, Gottingue 1820, S. 549 ff.: „Convention entre S. M. le Roi de France d'une part et chacune des quatre Cours d'Autriche, de la Grande-Bretagne, de Prusse et de Russie d'autre part, conclue à Aix-la-Chapelle le 9 Oct. 1818." („Feuille volante.") Art. I. Les troupes com-

Akt nichts weiter als den Beitritt Frankreichs zu den Grundsätzen der Heiligen Allianz dar, welche sich das letzte Entscheidungswort in wichtige europäische Angelegenheiten vorbehielt und ihr System durch die Mitwirkung einer fünften Macht zu befestigen suchte.[18]) An den Aachener Kongressen[19]) beteiligten sich die Monarchen von Oesterreich, von Preußen und Rußland und die bevollmächtigten ersten Minister der fünf Großmächte. Hier verhandelten die Monarchen entweder unter sich in vertraulichen Sitzungen,[20]) oder mitunter auch im Beisein ihrer Premierminister. Auch sind da einzelne Sitzungen nur von den bevollmächtigten Ministern allein abgehalten worden.[21]) Die wichtigsten Zu-

---

posant l'armée d'occupation seront retirées du territoire de France, le trente Novembre prochain, ou plustôt, si faire se peut." Einen ähnlichen Vertrag schloß Frankreich in Aachen zur selben Zeit 1. mit Großbritannien, 2. mit Preußen 3. mit Rußland ab. Ebenda, S. 552.

[18]) Vgl. die Deklaration von Aachen vom 15. November 1818 (Feuille volante), in Martens, N. R. de Traités, IV, S. 560 u. f.: „**L'union intime** établie entre les monarques associés à ce système, par leurs principes, non moins que par l'intérêt de leurs peuples, offre à l'Europe le gage le plus sacré de sa tranquillité future . . . " „ . . . . Les souverains en formant cette union auguste, ont regardé comme la base fondamentale, leur invariable résolution de ne jamais s'écarter, ni entre eux ni dans leurs relations avec d'autres états, de l'observation la plus stricte des principes du droit des gens, principes qui dans leur application à un état de paix permanent, peuvent seuls garantir efficacement l'indépendance de chaque gouvernement et la stabilité de l'association générale."

[19]) Die Aachener Zusammenkunft ist von großer Bedeutung, da hier auch über internationale Angelegenheiten Beschlüsse gefaßt wurden. So z. B. über das Verbot des Sklavenhandels, über die Frage der Kolonien und die Rangordnung der Diplomatie.

[20]) Die Konferenzsitzungen hatten z. T. im Geheimen stattgefunden. Martens sagt diesbezüglich im Vorworte des vierten Bandes seines Werkes, daß nur diejenigen Sitzungsakten veröffentlicht werden konnten, welche den Absichten der Mächte nicht widersprochen hatten: „ . . . . ce qu'il était dans l'intention des puissances de faire parvenir à la connaissance du public. Le reproche de l'imperfection d'un ouvrage est moins sensible que celui d'une indiscrétion." (Préface, p. VIII.)

[21]) Die Tagung der Aachener Konferenzen war keine kontinuierliche, sondern eine mit teils größeren, teils kleineren Intervallen abgehaltene

sammenkünfte der Allianzmächte waren die zu Troppau, Laibach und Verona. — An dem in Troppau im Jahre 1820 zur Regelung der italienischen Angelegenheiten abgehaltenen Kongresse waren wirklich nur drei Mächte: Oesterreich, Preußen und Rußland vertreten.[22]) Die neapolitanischen Fragen wurden im nächsten Jahre (1821) in Laibach von den Mächten der Allianz weiterberaten und dazu auch noch der König von Neapel (Roi des Deux-Siciles) eingeladen.[23]) An

---

Reihe von Zusammenkünften. Die bevollmächtigten Minister der fünf Höfe „les ministres des cinq cours" verhandelten miteinander in mehreren Sondersitzungen. So z. B. am 9. Oktober, 14., 15., 19. November 1818. — Martens, ibid. IV, S. 549 ff.

[22]) Am Fürstenkongreß zu Troppau verpflichteten sich Oesterreich, Preußen und Rußland zur Aufrechterhaltung des Zustandes von 1815. Von den beiden Westmächten, die am Kongreß durch ihre Gesandten vertreten waren, hatte sich Frankreich reserviert verhalten, England sprach sich dagegen scharf gegen jede Intervention aus. Vgl. Lindner, Weltgeschichte, Bd. VIII, S. 109. — v. Treitschke sagt, daß über die vertrauten Unterredungen, welche der König in Troppau mit den beiden Kaisern und mit Metternich gehalten hat, nichts Näheres bekannt sei. Vgl. Deutsche Geschichte im XIX. Jahrhundert, Bd. XXVI, dritter Teil, S. 172 f.

[23]) Vgl. „Message du Roi des Deux-Siciles au parlement national (7. Décembre 1820) „Les Souverains d'Autriche, de Prusse et de Russie, unis en congrès à Troppau, m'ont envoyé trois lettres dans lesquelles ils m'invitent à me rendre personnellement à Laybach, pour prendre part au nouveau congrès qui se tiendra dans cette dernière ville. D'après ces lettres, dont j'ai ordonné à mon ministre des affaires étrangères de vous donner communication, vous sentirez l'importance de l'objet de cette invitation, qui est de m'interposer comme médiateur entre les souverains susdits de la nation."

„. . . . je suis résolu de vaincre toutes les difficultés que présentent mon âge avancé et la rigueur de la saison, pour me rendre promptement à l'invitation qui m'a été faite, puisque les souverains m'ont fait déclarer qu'ils n'auraient admis **aucun autre** pour traiter, y compris même les princes de ma famille royale". Martens, N. R. de Tr. V, p. 589 suiv.; ferner: „**Dépêche circulaire** adressée avec la déclaration de Laybach aux ministres des trois puissances près les cours étrangères; Laybach le 12 May 1821."

„La réunion des monarques alliés et de leurs cabinets à Troppau, arretée à la suite des événemens qui avaient renversé le Gouvernement légitime à Naples, étoit destinée à fixer le point de vue dans lequel il convenoit de se placer à l'égard de ces funestes événemens, . . .

diesem Kongreß verhandelten die drei verbündeten Monarchen in vertraulicher Weise, z. T. in geheimen Sitzungen, miteinander und ließen zu den Beratungen die anderen Staaten (-Vertreter) nicht als gleichberechtigte Teilnehmer zu.[24]) Die endgültige Regelung der italienischen Verhältnisse und der Ausbruch der Revolution in Spanien veranlaßten die Laibacher Kongreßmächte zu einer Wiederholung ihrer Verhandlungen in Verona (Oktober 1822).[25])

Die Mitglieder der Veroneser Verhandlungen waren ebenfalls nur die drei Ostmächte der Heiligen Allianz. Diese

---

Transferée à Laybach, cette réunion prit un caractère plus prononcé par la présence et le concours du Roi des Deux-Siciles, et par l'assentiment unanime avec lequel les princes d'Italie accédèrent au système adopté par les cabinets alliés." Ibid. S. 641 ff.

[24]) Vgl. Weber-Baldamus, ibid. IV S. 246: In dem von Oesterreich, Preußen und Rußland unterzeichneten Protokoll hieß es: „Die verbündeten Mächte verpflichten sich, illegalen Reformen ihre Anerkennung zu versagen. Um Staaten, in denen dergleichen vorgekommen, in den Schoß der Allianz zurückzuführen, behalten sie sich gegen dieselben zunächst freundschaftliche Schritte, nötigenfalls aber **Zwangsmaßregeln** vor. Dieses Verfahren soll gegen das Königreich beider Sizilien angewendet werden." Zu solcher Politik gaben die Westmächte England und Frankreich ihre Zustimmung nicht und verweigerten die Unterschrift unter das Protokoll. Da sie es indes nur bei Worten bewenden ließen, so konnte Metternich auf dem Kongreß in Laibach doch seinen Willen durchsetzen. Die drei Ostmächte beschlossen in Laibach das Einrücken österreichischer Truppen in das Königreich **Neapel**. — Vgl. Lindner, ibid. S. 109. Dadurch wurde die liberale Verfassung in **Neapel** umgestürzt.

[25]) Vgl. Martens N. R. de Tr. V, S. 641 ff.: „Dépêche circulaire adressée avec la déclaration de Laybach aux ministres des trois puissances près les cours étrangères". Dat. Laybach le 12 May 1821.

„. . . . La réunion qui va finir, doit se renouveler dans le courant de l'année prochaine. On y prendra en considération le terme à fixer aux mesures qui, de l'aveu de toutes les cours d'Italie, et particulièrement de celles de Naples et de Turin, ont été jugées nécessaires pour raffermir la tranquillité de la Péninsule. Les monarques et leurs Cabinets apporteront à l'examen de cette question le même esprit qui les a dirigés jusqu'ici."

„Vous êtes . . . chargé de faire communiquer cette dépêche, au ministre dirigeant des affaires étrangères de la cour près la quelle vous vous trouvez accrédité." p. 646 ibid.

leiteten die Geschäfte und verständigten die anderen Regierungen vom Ergebnis durch Zirkularnoten.[25a]) In Verona hielten einmal die verbündeten Monarchen unter sich und sodann die Bevollmächtigten der fünf Großmächte Konferenzen. Die Beschlüsse über konkrete Fragen wurden von den Monarchen der Allianz gefaßt,[26]) die Regeln, welche sich auf andere, internationale Angelegenheiten bezogen, von den bevollmächtigten Ministern der fünf Mächte: Oesterreich, Frankreich, Großbritannien, Preußen und Rußland festgesetzt.[27]) Eine geringe Anzahl von Fragen wurde auch von den Monarchen im Beisein ihrer Bevollmächtigten, ähnlich wie zu Laibach, durchberaten.[28]) Es ist bezeichnend, daß

[25a]) Vgl. Martens, N. R. G. VI (Gottingue 1828) S. 195 ff.: „Circulaire adressée par les ministres des trois Monarques réunis à Vérone à leurs missions près des cours de l'Europe, et signée par le prince de Metternich, le comte de Nesselrode et le comte de Bernstorff; du 14 Décembre 1822.“ (Dat.: Vérone, le 14 Décembre 1822.)

„Monsieur,

vous avez été instruit par les pièces qui vous furent adressées au moment de la clôture des conférences de Laibach au mois de Mai 1821, que la réunion des monarques alliés et de leurs cabinets se renouvelleroit dans le courant de l'année 1822. . . . . Cette réunion vient d'avoir lieu et nous allons vous en faire connaître les principaux résultats.“

[26]) Die amtlichen Gesuche, Bittschriften u. s. f. sind stets an die verbündeten Monarchen gerichtet worden. Vgl. u. a. „Déclaration adressée aux monarques réunies à Vérone de la part du gouvernement des Grecs, du 28 Août 1822, et publiée à Ancône par la députation de ce gouvernement, qui ne fut pas admise aux congrès, le 2 Juillet 1823.“ „Aux monarques chrétiens réunis au congrès de Vérone!“ N. R. G. VI/1. S. 233 ff.

[27]) Vgl. Martens, N. R. G. VI, S. 139 f.: „Résolutions relatives à l'abolition de la traite des nègres, adoptées au congrès de Vérone à la conférence du 28 Novembre 1822.“ „Les plénipotentiaires d'Autriche, de France, de la Grande-Bretagne, de Prusse et de Russie, réunis en congrès à Vérone . . . . “

[28]) Vgl. Martens, N. R. de Tr. V, S. 663 ff.: „Convention conclue à Vérone le 14 Décembre 1822 entre les plénipotentiaires de S. M. l'Empereur d'Autriche, le Roi de Prusse et l'Empereur de toutes les Russies, Roi de Pologne, d'une part, et de S. M. le Roi de Sardaigne, d'autre part, pour faire cesser l'occupation temporaire d'une ligne militaire dans les états de S. M. le Roi de Sardaigne; ratifiée à Turin le 9 Février 1823.“

über die Unterhandlungen der Fürsten zu Troppau, Laibach und Verona verwertbare Aufzeichnungen größtenteils fehlen.

Diese und andere gelegentliche Zusammenkünfte [29]) der Mächte der Heiligen Allianz hatten Entscheide zur Folge, die trotz der fortwährenden Einsprache Englands auf die inneren Verfassungen anderer Staaten bedeutenden Einfluß hatten. Die Kongreßbeschlüsse der Verbandsmächte waren imstande, Verfassungsänderungen in Italien und Spanien, gestützt auf die Anmaßung des Interventionsrechts, herbeizuführen. [30]) England sträubte sich zwar bei jeder Gelegenheit gegen eine Einmischung in die Angelegenheiten dritter, außerhalb des Verbandes befindlichen Staaten und trat insbesondere nach dem Veroneser Kongreß offen für die freie Selbstbestimmung der Völker ein. [31]) Nach und nach gelang

---

[29]) Nach dem Wiener Kongresse hielten auch die bevollmächtigten Minister der Verbündeten („MM. les Ministres des quatre Cours . . " vereinzelte Konferenzen unter sich ab. Vgl. Martens, N. R. de Traités, III. (Gottingue 1818).

[30]) a) Im Jahre 1821 gestattete das Volk Neapels seinem König die Reise nach Laibach erst, nachdem er noch einmal die Verfassung beschworen hatte. Kaum in Sicherheit, brach er aber den Eid, und der Kongreß beschloß, die konstitutionelle Verfassung in Neapel gewaltsam zu beseitigen. Ein österreichisches Heer rückte ein. Ohne Mühe besetzten die Oesterreicher Neapel und Capua und gaben dem König, der nun alles seit der Umwälzung Vorgefallene für ungültig erklärte, die absolute Königsmacht zurück. — Weber-Baldamus, ibid. Bd. IV, S. 247.

b) Im Jahre 1822, zufolge des besonders auf das Drängen Kaiser Alexanders gefaßten Kongreßbeschlusses, erging an die Cortes in Madrid die Aufforderung, die Verfassung zu ändern. Da die demokratischen Stände diese Zumutung trotzig zurückwiesen, wurde entgegen dem Einspruche des von Canning geleiteten Englands Frankreich, gegen das einst die Heilige Allianz geschlossen worden war, als das Werkzeug ausersehen, den Absolutismus in Spanien wiederherzustellen. — Weber-Baldamus, ebenda, S. 247 f.

[31]) Vgl. Weber-Baldamus, a. a. O. S. 249: Der Minister Canning hielt seine berühmte Rede im englischen Parlament, in welcher er eine Einmischung der Heiligen Allianz in die portugiesischen Verhältnisse entschieden zurückwies; sie fand in ganz Europa einen gewaltigen Widerhall. Eine englische Flotte lief im Tajo ein, und englische Truppen verschafften der Verfassungspartei wieder die Macht. Das System der Heiligen Allianz schien durchbrochen.

es England, die Macht der Pentarchie, bezw. der eig. Heil. Allianz, abzuschwächen und die Interventionen der „europäischen Polizeimächte“ so gut wie unmöglich zu machen. An der liberalen Gesinnung der Westmächte, Englands und Frankreichs, scheiterte endlich der Einfluß der konservativen Ostmächte, welchen diese eine Zeitlang auf das Leben Europas ausgeübt hatten. So entstand zwischen den beiden Parteien ein großer Zwiespalt: die unausbleibliche Folge jeder Bündnispolitik.[32])

Die drei konservativen Ostmächte bildeten hernach infolge der Abschwenkung der Westmächte einige Jahre nur noch eine Interessengruppe. Die europäische Politik lenkte von Metternichs Methode wieder zu dem früheren System zurück, wonach die Staaten die internationalen Angelegenheiten nach ihren Sonderinteressen zu regeln versuchten. Der Friedenswunsch der Staaten erhielt jedoch auch weiterhin das Bedürfnis nach Aussprache und Verständigung aufrecht, nur wurden sie nicht mehr auf Kongressen der **Monarchen**, sondern auf langwährenden **Gesandtenkonferenzen** geübt, deren erste im Jahre 1827 stattfand.[33])

II. Politische Konferenzen in der Zeit der sog. Hegemonie der Großmächte, bis 1856.

Im Jahre 1830/31 hatten sich einzig die beiden Westmächte, England und Frankreich, für die Abhaltung einer Konferenz in London entschieden. Die Zusammenkunft hatte gemäß der Vereinbarung dieser zwei Mächte den Zweck, die Erhaltung des belgischen Königreichs zu sichern. Sie beschlossen, daß jede der Regierungen der fünf Großmächte zur Regelung der belgischen Frage je einen Bevollmächtigten zu der noch von der Erledigung der griechischen Angelegenheit her versammelten Konferenz entsenden solle. Die

---

[32]) Vgl. hierüber Lindner, Weltgeschichte, Bd. VIII, S. 110; und v. Liszt, Völkerrecht, 9. Aufl. S. 21.

[33]) Bemerkenswert ist, daß die ersten Diplomatenkonferenzen in London stattgefunden hatten. Lindner, ibid. S. 110.

Intervention der Großmächte in die holländisch-belgische Angelegenheit ging aus dem Wunsche des niederländischen Königs hervor, der sich ausdrücklich an die fünf Großmächte, die Signatare der Pariser und Wiener Verträge über die Konstituierung des niederländischen Königreichs wandte.[34]) Nichtsdestoweniger wurde der Bevollmächtigte der Niederlande nur zu bestimmten Sitzungen, und zwar bloß „ad audiendum", d. h. als passives Mitglied der Konferenz, zugelassen.[35])

Durch die Einberufung zahlreicher Einzelkonferenzen nach **London**, deren wichtigere zwischen den Jahren 1830-33

---

[34]) Vgl. Martens, N. R. de Traités, X, p. 77: Mr. Nothomb fait les remarques suivantes dans son ouvrage: „Des les premiers jours du mois d'Octobre 1830 le roi Guillaume de Hollande s'était adressé à l'Autriche, à la France, à la Grande-Bretagne, à la Prusse et à la Russie, en leur qualité de Puissances signataires des Traités de Paris et de Vienne, qui avaient constitué le Royaume des Pays-Bas. C'est donc sur l'invitation du roi Guillaume que les plénipotentiaires des cinq cours se sont réunis depuis à Londres. En s'adressant aux cinq cours, qui en 1814 et 1815 avaient décidé du sort de la Belgique, il leur attribuait un droit d'intervention, une espèce de haute tutelle dérivant des Traités de de Paris et de Vienne." (Recueil de pièces diplomatiques, à la Haye. Vol. I. Essai historique et politique sur la révolution belge, par Nothomb, Sécrétaire-général du Ministère des affaires étrangères, etc. Bruxelles, 1834.)

[35]) Aus den Noten, welche der in London weilende Abgeordnete der Niederlande an die Konferenzmächte richtete, erhellt, daß dieser nur eine sekundäre Rolle spielen konnte. Der Bevollmächtigte der Niederlande verkehrte mit den Konferenzmächten größtenteils schriftlich, vermittels Noten und Depeschen. Vgl. Martens, N. R. de Traités, Tome X, S. 110 ff. In diesen Noten erstattete der Bevollmächtigte der Niederlande der Konferenz Berichte, für deren mündliche Mitteilung dieser keine Gelegenheit hatte. — Die **belgische Regierung** nahm zu wichtigeren Beschlüssen der Londoner Konferenz mitunter bloß schriftlich eine Stellung; vgl. „Déclaration du gouvernement provisoire de la Belgique portant adhésion au protocole du 17 Novembre de la conférence de Londres, en date du 15 Décembre 1830." Ibid. S. 121 fg. Dieser Erklärung ist unter demselben Datum (15. Dez.) eine **„Geheimnote"** beigefügt. Ebenda, S. 122.

Vgl. ferner „Note adressée au Vicomte de Palmerston par le Plénipotentiaire des Pays-Bas à Londres en date du 22 Décembre 1830." Ebenda, S. 127 ff.; sowie auch eine Reihe von gegenseitig ausgetauschten Noten und Depeschen, S. 130 ff., 134, 135 ff., 143 ff., 146 ff.

stattgefunden hatten, übten die Großmächte eine gewisse Vorherrschaft über einzelne kleinere Staaten aus.[36]) Diese Konferenzen regelten z. B. die griechische Königsfrage,[37]) ferner die Frage der Donauschiffahrt, ohne daß im einen Fall Griechenland und im andern der Uferstaat Rumänien — der damals allerdings noch halbsouverän war —[38]) nach dem Grundsatz der Gleichberechtigung, bezw. der Berücksichtigung vitalster Interessen als Teilnehmerstaat zugelassen worden wäre.

Unter den Großmächten verfolgte, in der Zeit bis ungefähr 1850, Frankreich öfters eine von den anderen Großmächten abweichende Politik. Es beteiligte sich nämlich an ihren Konferenzen dann nicht, wenn seine Politik mit der der übrigen Mächte nicht übereinstimmte.[39]) Vom sog.

---

[36]) Vgl. z. B. die Eingangsformel des Londoner Konferenzprotokolls vom Jahre 1830, wo die Anführung jener Staaten, um deren Angelegenheiten es sich handelte, fehlt: „Protocoles de la conférence tenue à l'hôtel du Ministère des affaires étrangères à Londres pour l'arrangement des affaires de la Hollande et de la Belgique, par les plénipotentiaires de l'Autriche, de la Grande-Bretagne, de la France, de la Prusse et de la Russie." Martens, N. R. de Traités, X, Gottingue 1836.

[37]) Vgl. den „Vertrag über die endliche Berichtigung der griechischen Angelegenheiten und über die Wahl des Oberhaupts des neuen griechischen Staates; abgeschlossen zu London am 7. Mai 1832, zwischen Frankreich, Großbritannien und Rußland einerseits und Baiern andererseits." N. R. de Tr. X, S. 550 ff.

[38]) Irrtümlich in v. Holtzendorffs Handb. des Völkerrechts, III, S. 682.

[39]) Vgl. Ghillany, ibid. II, S. 298:

Am 1. Juli 1839 starb der Sultan Mahmud II. Sein erst 16jähriger Sohn schien den Streitkräften des Vizekönigs von Aegypten, gegen den die Pforte 1839 den Krieg abermals begonnen hatte, nicht gewachsen. Bei diesen und anderen für die Existenz der Pforte höchst bedrohlichen Verhältnissen verbanden sich die Mächte England, Rußland, Oesterreich und Preußen, um den Vizekönig in seine Grenzen zurückzuweisen, und eröffneten Konferenzen zu London. Frankreich aber begünstigte den Pascha von Aegypten und nahm an den Verhandlungen in London keinen Anteil.

Der offizielle Bruch zwischen Frankreich und England erfolgte anläßlich der orientalischen Frage. Sämtliche Mächte drückten die Absicht aus, die Integrität des ottomanischen Reiches zu erhalten. Frankreich allein hatte keine bestimmte Politik . . . . Auch der Zar ergriff

Londoner Quadrupelvertrag vom 15. Juli 1840 über die orientalische Frage schloß sich Frankreich nur aus diesem Grunde aus. Gleichwohl ließ es sich schon im nächstfolgenden Jahr zum Beitritt zum Londoner Vertrag über die Dardanellen und den Bosporus vom 10. Juli 1841 bewegen.[40]) Denn es mußte seine infolge der veränderten politischen Verhältnisse entstandenen Interessen, die dann wieder mit jenen der übrigen Großmächte übereinstimmten, schützen. Doch beteiligte sich Frankreich auch dieses Mal nicht an den Verhandlungen in London,[41]) sondern erklärte einfach nach Abschluß der Vereinbarung den Vertragstext auch für sich verbindlich.

Zu den Londoner Konferenzen vom 4. Juli 1850, zur Regelung der deutsch-dänischen Frage, wurde der Hauptinteressent Preußen nicht eingeladen.[42]) Zwischen Däne-

---

die Gelegenheit, Frankreich zu isolieren, und ließ England seine Mitwirkung anbieten. Er verzichtete auf den Separatvertrag von 1833 mit dem Sultan und erklärte sich bereit, mit den Verbündeten, vor allem aber unter Ausschluß Frankreichs, zusammen zu gehen (Sept. 1839). Die französische öffentliche Meinung sprach sich, nach dem Sturz des Ministeriums Soult, klipp und klar gegen jedes Ultimatum an Mehemed Ali aus. Da verhandelte Palmerston schießlich mit Ausschluß Frankreichs. Die vier anderen Mächte schlossen untereinander und mit dem Sultan den Londoner Vertrag am 15. Juli 1840, durch den das Mehemed Ali zu überreichende Ultimatum festgestellt wurde. So sah sich Frankreich wie im Jahre 1815 den vier Verbündeten gegenüber isoliert. Mehemed Ali sah sich von Frankreich verlassen und unterwarf sich (November 1840). Die Verbündeten einigten sich dann auf die Aufhebung des Londoner Vertrages und seine Ersetzung durch einen allgemeinen Vertrag aller Mächte mit dem Sultan, die sog. Meerengenkonvention (Juli 1841), durch die die Dardanellen für jedes Kriegsschiff gesperrt wurden. Seignobos, ibid. S. 710 f.

[40]) Vgl. die diesbezügl. detaillierten Ausführungen bei Ghillany, ibid. II, S. 300 f.; und insbesondere Seignobos, Politische Geschichte des modernen Europa, S. 709 ff. [Die orientalische Frage und die Meerengenkonvention 1839—41.]

[41]) „Conférences des Plénipotentiaires de l'Autriche, de la Grande-Bretagne, de Prusse, de Russie et de la Porte Ottomane, relative aux affaires de l'Orient, tenues à Londres, le 10 Juillet 1841.“ N. R. G. II, Seite 126 f.

[42]) Eine Einladung zur Konferenz erhielten: Oesterreich, Dänemark, Frankreich, Großbritannien, Rußland, sowie Schweden und Norwegen.

mark und Preußen wirkte **England** als Vermittler und unterließ die Einladung Preußens zu den Verhandlungen mit der Begründung, daß es ohne dies schon mit einer Aussicht auf Einigung rechne.[43])

II. Die Arten der internationalen politischen Verträge dieser Zeit.

Es gibt Verträge, bei denen mehrere Staaten, namentlich Großmächte, mit einem einzelnen dritten Staate übereinstimmende Rechtsverhältnisse begründen, ohne daß sie dabei unter sich selbst eine vertragliche Bindung herbeiführen. Vor dem Pariser Kongreß von 1856 sind derartige Abkommen ziemlich häufig, nachher sind solche schon selten.[44])

Andere europäische Verträge sind wieder unter den Großmächten unter sich einerseits und von diesen mit einzelnen Drittstaaten andrerseits (sei es unmittelbar auf einer internationalen Konferenz, sei es durch nachträglichen Beitritt) abgeschlossen worden.[45])

Erst am Schlusse der Verhandlungen beschlossen die Teilnehmer, an das Berliner Kabinett eine Einladung zu senden, um es zur Unterzeichnung des fertigen Vertrages zu bewegen. Preußen folgte jedoch der Einladung erst im Jahre 1852 zu der Londoner Konferenz und erklärte dort schließlich die Annahme des internationalen Vertrages (8. Mai 1852), Staatsarchiv, VI, S. 26, § 3.

[43]) Dies ist im Konferenzprotokoll vom 2. August 1850 klar zum Ausdruck gebracht: „Les Puissances se félicitent que les négociations ouvertes à Berlin sous la médiation de la Grande-Bretagne aient déjà amené la signature d'un Traité entre le Danemark et la Prusse en son nom et au nom de la Confédération Germanique .....“ Vgl. Staatsarchiv, ebenda, S. 26.

[44]) So sind z. B. die Verträge über die Trennung Belgiens und Hollands in den Jahren 1831 und 1839 von den Großmächten einerseits und Belgien andererseits, bezw. den Großmächten einerseits und Belgien, dann Holland andererseits, abgeschlossen worden.

[45]) Der Londoner Vertrag von 1852 über die Anerkennung der dänischen Erbfolge wurde z. B. nur zwischen den fünf Großmächten und Schweden einerseits und Dänemark andererseits abgeschlossen. Die Bedeutung des Umstandes, daß die Ratifikation nur zwischen den Groß-

III. Kongresse und Konferenzen zur Regelung der Orientfrage bis 1913.

Durch die Unterzeichnung des Wiener Protokolls vom 1. Februar 1856 hatten dessen Signatare die Einladung zu einem Kongreß nach Paris angenommen.[46]) Die Unterzeichner waren die am Krimkriege beteiligten Mächte und Oesterreich, letzteres als Vermittlerstaat. An Preußen erging eine Einladung zufolge eines erst in der **siebenten Kongreßsitzung** gefaßten Beschlusses, obwohl es sich bemüht hatte, gleich von Anfang an zu den Verhandlungen in Paris zugelassen zu werden.[47]) Die Einladung Preußens geschah freilich nur zum Zwecke der Unterzeichnung des bereits ausgearbeiteten Friedensvertrages.[48])

---

mächten und Schweden einseitig mit Dänemark ausgetauscht wurde, ist noch auf der Londoner Konferenz von 1864 lebhaft erörtert worden. Vgl. Martens, N. R. G. XVII/2, S. 359 ff., 416, 431 f., 444 ff., 480 f. In der neueren Zeit, nach 1856, werden vorwiegend normative Gruppenverträge und organisatorische Gesamtverträge abgeschlossen. Früher waren Reziprozitäts- und Gesamtverträge häufiger. Beispiele hierfür sind der **Nimwegener Vertrag** von 1678/79; der Ryswyker Vertrag vom Jahre 1697; der zweite Friedensvertrag von Aachen vom 18. Oktober 1748; der erste Pariser Friedensvertrag vom 30. Mai 1814 u. s. f. Ueber die Arten der völkerrechtlichen Verträge vgl. Huber, M., Gemeinschafts- und Sonderrecht unter Staaten; i. Festschrift f. Otto Gierke, zum siebzigsten Geburtstag. Weimar, 1911.

[46]) Signatarstaaten sind: Oesterreich, Frankreich, Großbritannien, Rußland und die Türkei. Vgl. N. R. G. XV, S. 702.

[47]) Die englische Regierung widersetzte sich seiner Einladung mit allem Nachdruck, da es selbst beständig behauptet habe, daß kein deutsches Interesse im Orient in Frage stehe. Vgl. Oncken, IV/3, S. 134.

[48]) Erst zu der 11. Sitzung wurden die Bevollmächtigten Preußens zugelassen, ihre Vollmachten geprüft und zu den Kongreßakten gelegt. N. R. G. XV, S. 729. Vgl. ferner Delord, ibid I, S. 641: „Les plénipotentiaires prussiens arrivèrent et lorsqu'ils se présentèrent à la porte de la salle des séances, le chef du cabinet de M. Walewski les pria d'attendre quelques instants. Ce retard inattendu était causé par les plénipotentiaires **anglais** qui discutaient encore sur la nature et la portée de la participation de la Prusse aux travaux du congrès." S. noch das interessante Material der stenographischen Berichte der Reichstags-

Die Pariser Kongreßmächte nahmen die Integrität des ottomanischen Reiches gemäß einmütiger Uebereinkunft unter ihren Schutz,[49]) weil sie den Fortbestand der Türkei als ein Erfordernis für das europäische Gleichgewicht betrachteten.[50])

Der Pariser Kongreß war für die Frage der Staatenbeteiligung, d. h. für die vereinigte Zusammenarbeit der Großmächte bei der Erledigung dringender europäischer Angelegenheiten, namentlich der Orientfrage, von großer Bedeutung. Durch die Seerechtsdeklaration vom 16. April 1856 wurde auf die Vorteile einer **allgemeineren Beteiligung** an internationalen Vereinbarungen unmittelbar hingewiesen.[51])

---

sitzung vom 6. Februar 1888, worin es heißt: „Wir hatten gar keine Notwendigkeit, eine größere Macht zu spielen, als wir waren, und die damaligen Verträge zu unterzeichnen. Aber wir **antichambrierten**, um schließlich zur Unterschrift zugelassen zu werden. Das wird uns nicht wieder passieren.“ (Zitiert in Oncken, ibid. IV/3, S. 134.)

Vgl. auch Bulle, C., ibid. II, S. 226: „Wie sehr das Ansehen Preußens gesunken war, konnte man besonders daraus ersehen, daß noch im letzten Augenblick Lord Clarendon den Versuch machte, die Teilnahme der preußischen Staatsmänner auf die Regelung der Frage der Flottenverhältnisse im Schwarzen Meere zu beschränken; hauptsächlich den Erklärungen Frankreichs hatte es Preußen zu danken, daß ihm diese Demütigung erspart blieb.“

Preußen wurde eingeladen, da die Regelung der Flottenverhältnisse des Schwarzen Meeres nicht ohne Aenderung des Meerengenvertrages vom Jahre 1841 vorgenommen werden konnte und Preußen zu dessen Signatarstaaten gehörte. Vgl. Bulle, ebenda, S. 226.

49) In Art. 7 des Pariser Vertrages erkannten die Mächte gemeinsam als ihre Pflicht an, jede Handlung, welche die territoriale Unabhängigkeit des osmanischen Reiches beeinträchtigen könnte, als eine Frage von allgemeinem Interesse zu betrachten.

50) Die Großmächte legten aber dem Sultan hierfür Konzessionen auf. Vgl. Seignobos, ibid. S. 573. Bluntschli erwähnt, daß ein von Oesterreich, Frankreich und Großbritannien am 15. April 1856 geschlossener Sondervertrag diese Garantie bekräftigen sollte. Vgl. Le Congrès de Berlin, ibid. S. 9.

51) Vgl. Staatsarchiv II, S. 29 f.: „Les gouvernements des plénipotentiaires soussignés s'engagent à porter cette déclaration à la connaissance des Etats qui n'ont pas été appelés à participer au congrès de Paris, et à les inviter à y **accéder**. — La présente déclaration n'est et ne sera obligatoire qu'entre les Puissances qui y ont ou qui y auront accédé.“ (Paris, 16 Avril 1856). S. ferner v. Liszt, ibid. S. 369.

Ueberdies gab die Gesamtheit der zu Paris unterzeichneten Uebereinkünfte die erste festere Grundlage zur Erzielung eines **gemeinsamen Zusammenwirkens**[52]) der Signatarmächte bei der Erörterung künftiger, mit diesen Akten im Zusammenhang stehender Angelegenheiten, welche die Interessen irgend eines Pariser Vertragsstaates berührten.

Infolge der Mitwirkung bei dem Pariser Kongreß hatte sich das Verhältnis Sardiniens[53]) gegenüber den anderen Großmächten klarer gestaltet und stillschweigend gekräftigt. Die Stellung, die demselben eingeräumt wurde, war das erste Anzeichen der künftigen Großmachtsentwicklung Sardiniens zum Königreich Italien; einige Schriftsteller beobachten hierin sogar bereits den ersten Ausdruck seiner Großmachtstellung.

Fernhaltung und Zulassung einzelner Staaten, insbesondere der Türkei, bei politischen Konferenzen nach 1856.

Seit 1856 wurde **Italien** zunächst wieder zu den Pariser Konferenzen im Jahr 1866, zur Regelung der Fragen über die Donaufürstentümer und die Donauschiffahrt, Gegenstände, welche im Zusammenhang mit dem früheren Pariser Vertrage standen, eingeladen. Die **Türkei** wurde als Schützling

[52]) Am Pariser Kongreß ist der Grundsatz der gemeinsamen Erledigung der Fragen von europäischer Wichtigkeit durch die Großmächte protokollarisch vereinbart worden. Dies geschah zum Zwecke, daß kein Signatarstaat sich von einem internationalen Vertrag willkürlich lossagen könne. „C'est un principe essentiel du droit des gens qu'aucune Puissance ne peut se délier des engagements d'un Traité, ni en modifier les stipulations, qu'à la suite de l'assentiment des Parties Contractantes, au moyen d'une entente amicale.“ Auf diesen Grundsatz haben sich manche spätere Konferenzen berufen; beispielsweise die Londoner Konferenz (März 1871). Staatsarchiv, XX, S. 190.

[53]) Sardinien und die Türkei standen als Kriegführende auf der Teilnehmerliste des Kongresses. Es gelang aber Cavour, der als Vertreter Sardiniens am Kongreß teilnahm, im Einvernehmen mit den französischen und englischen Vertretern die italienische Frage auf dem Kongreß zur Sprache zu bringen. Cavour benutzte die Gelegenheit, um die beklagenswerten Zustände in Italien zu schildern. Vgl. Seignobos, ibid. S. 728.

der Großmächte diesmal gleichfalls zugelassen.[54]) Die Pariser Konferenzen vom Jahre 1861 betr. die Okkupation Syriens tagten **ohne** die Mitwirkung **Rußlands**, dagegen wieder unter Teilnahme der Türkei.[55])

Die **Londoner Konferenzen** vom Jahre 1863: 1. 16. Mai bis 26. Juni; 2. August; 3. Oktober 1863 betr. die Frage des griechischen Königsthrons wurden **ohne Oesterreich** und **Preußen** aber **mit** Dänemark,[56]) diejenigen vom 25. Januar 1864 betr. die Handelsbeziehungen und die Neutralität der jonischen Inseln[57]) und vom April 1864 betr. die deutsch-dänische Angelegenheit **ohne** die Teilnahme **Italiens** und der **Türkei** abgehalten.[58]) Doch beteiligte sich Italien wieder

---

[54]) Vgl. N. R. G. XVIII, S. 166 ff.

Rumänien wollte an dieser Konferenz teilnehmen, wurde jedoch **nicht** zugelassen. Die Mitglieder der Konferenz erklärten sich bereit, von seiten der rumänischen Regierung jede Mitteilung entgegenzunehmen und selbe zu beantworten. Ebenda, S. 170.

[55]) Vgl. N. R. G. XVII, S. 92 ff.

[56]) An beiden Konferenztagungen (im August und im Oktober 1863) beteiligten sich dieselben drei Großmächte, unter Ausschluß **Oesterreichs, Preußens** sowie **Griechenlands,** obwohl es sich um die Angelegenheiten des letzteren handelte. Vgl. N. R. G. XVIII, S. 46—48.

[57]) Die Londoner Konferenz vom 1. August 1863, betr. die Einverleibung der Ionischen Inseln in das Königreich Griechenland, war von den Bevollmächtigten der fünf Großmächte beschickt. England wollte durch diese Zusammenkunft nur das Einverständnis der übrigen vier Großmächte erlangen, um die Regelung dieser Angelegenheit **selbständig** auszuführen. Vgl. N. R. G. XVIII, S. 53 ff.: „Le principal secrétaire d'Etat de Sa Majesté Britannique pour les affaires étrangères a exposé les raisons qui déterminent le Gouvernement de Sa Majesté à s'entendre avec les Cours d'Autriche, de France, de Prusse, et de Russie sur la révision du Traité du 5 novembre 1815, en vertu duquel les Iles Ioniennes ont été placées sous la protection immédiate et exclusive de la Grande-Bretagne." Die Konferenz löste sich mit der Erklärung der Bevollmächtigten auf: „ . . . à concerter avec le Gouvernement de Sa Majesté Britannique sur la rédaction définitive du Traité destiné à placer l'arrangement proposé sous la sanction d'un acte européen." Ebenda, S. 53.

[58]) Teilnehmerstaaten waren: Oesterreich, Dänemark, Frankreich, der Deutsche Bund, Großbritannien, Preußen, Rußland, Schweden und Norwegen. Vgl. Staatsarchiv, VII, S. 2 ff. An der **Eröffnungssitzung**

im Jahre 1869 an der **Pariser Konferenz** betreffend die Beilegung des griechisch-türkischen Konfliktes wegen der Insel Kreta. Hier wäre zu bemerken, daß sich die Pariser Vertragsmächte strikte an ihre Vereinbarung von 1856 gehalten und demgemäß wohl die Türkei, **nicht** aber den **griechischen Staat,** den Hauptinteressenten, zu den Konferenzen zugelassen haben. [59])

---

erschienen nur die Vertreter von Dänemark, Frankreich, Großbritannien, Rußland, Schweden und Norwegen. Die Bevollmächtigten Oesterreichs, des Deutschen Bundes und Preußens erschienen erst im Laufe der späteren Sitzungen. „Les Ambassadeurs de l'Autriche et de la Prusse motivent leur absence par celle du représentant de la Confédération Germanique.“ Ebenda, S. 1. **(Londoner Konferenz, April 1864: deutsch-dänische Frage!)**

[59]) Eingeladen waren also: Oesterreich-Ungarn, Frankreich, das Vereinigte Königreich Großbritannien und Irland, Italien, Preußen und der Norddeutsche Bund, Rußland und die Türkei. Staatsarchiv, XVI, S. 233.

Im Eingange des Pariser Konferenzprotokolls v. J. 1869 heißt es: „La Conférence a été instituée entre les Puissances signataires du Traité de Paris et **suivant l'esprit** du Protocole du 14 avril 1856.

La **Grèce** n'a pas été partie contractante dans les grandes transactions de cette époque. C'est par cette unique raison ..... quelle n'a pas été invitée au même titre que la Turquie.“ Ebenda, S. 233. In der ersten Sitzung wurden sowohl an die Pforte als auch an das griechische Kabinett **Kollektivtelegramme** abgesandt, um diesen Regierungen dadurch die bereits erfolgte Eröffnung und den Zweck der Konferenz bekanntzugeben. S. 234. Griechenland wollte sich an der Konferenz nur bei Einräumung des aktiven Stimmrechts vertreten lassen, d. h. unter der Bedingung der gleichen Rechtsstellung mit der Türkei („figurer à titre de parité avec la partie adverse“). Vgl. die an die Konferenz gerichtete Note Griechenlands vom 9. Januar 1869, ebenda, S. 235. Bonfils sagt: „Les grandes puissances s'arrogent le droit de statuer sur les intérêts et les droits des autres Etats, sans le concours de ceux-ci. Le plénipotentiaire grec, en 1869, ne fut appelé que pour répondre à certaines questions et non pour délibérer. A la Conférence de **Constantinople,** en 1877, réunie sur l'invitation de l'Angleterre pour examiner les conditions de paix avec la Serbie et avec le Monténégro, la **Turquie,** la principale intéressée, dans la capitale de laquelle se tenait la conférence, ne fut pas appelée à y prendre part. De même, **ne furent point** convoqués au congrès de Berlin de 1878 tous les intéressés sur le sort et les droits desquels le Congrès allait statuer.“ Vgl. Manuel de droit international public (Droit des gens), Paris 1912, p. 505 s.

An den Londoner Konferenzen vom Jahre 1871, betr. die Revision der Bestimmungen des Vertrages vom 30. März 1856 über die Neutralisierung des Schwarzen Meeres nahmen die **Pariser Vertragsmächte** von 1856 teil. An die Stelle Sardiniens trat natürlich Italien.[60])

Die Türkei wurde zum Berliner Kongreß vom Jahre 1878 wieder eingeladen, obwohl sie zu den Konstantinopeler Konferenzen vom Jahre 1872 über die Durchführung des Justizreformentwurfs für Aegypten,[61]) sowie zu den ebenda

---

An der **Londoner Konferenz** über die Luxemburgfrage im Jahre 1867 waren folgende Staaten vertreten: Oesterreich, Belgien, Frankreich, Großbritannien, Italien, die Niederlande und das Großherzogtum Luxemburg, Preußen, Rußland. Vgl. Staatsarchiv, XIII.

[60]) Eingeladen wurden: Norddeutschland („L'Allemagne du Nord"), Oesterreich-Ungarn, Frankreich, Großbritannien, Italien, Rußland und die Türkei. Vgl. N. R. G. XVIII, S. 273 ff. Die Entstehungsgeschichte der Konferenz ist die folgende: **Rußland** hatte dadurch, daß es sich von den Verträgen von 1856 lossagte, einen **casus belli** geliefert. England und Oesterreich protestierten, England nahm sogar eine drohende Haltung an. Aber keine der Garantiemächte war in der Lage, zum Kriege zu schreiten. Bismarck schlug vor, die Frage durch eine Konferenz zu regeln (Januar 1871). Rußland anerkannte im Prinzip, daß eine Macht nicht berechtigt sei, sich von einem Vertrag loszusagen, aber das war nur ein formelles Zugeständnis. Die Londoner Konferenz annullierte die von Rußland verworfenen Artikel und redigierte einen neuen Vertrag, der Rußland seine Freiheit auf dem Schwarzen Meere wiedergab (13. März). Der Sultan nahm übrigens ohne Widerrede an. Seignobos, ibid. S. 752. Vgl. diesbezüglich noch v. Liszt, ibid. S. 23.

[61]) Die Pforte war zu der im nächsten Jahre (11. Januar bis 15. Februar 1873) in Konstantinopel in derselben Angelegenheit veranstalteten Konferenz wieder nicht zugelassen worden. Teilnehmerstaaten waren: Deutschland, Oesterreich-Ungarn, Belgien, Aegypten, Spanien, die Vereinigten Staaten von Amerika, Frankreich, Großbritannien, Italien, Niederlande, Rußland, Schweden und Norwegen. Die Konferenz wurde im Gebäude des großbritannischen Generalkonsulats abgehalten. Vgl. N. R. G. Ser. 2, II, S. 597 ff. —

Im Jahre 1872 nahmen an der Konstantinopeler Konferenz die sechs Großmächte und Aegypten teil. Die Konferenz führte zur Bildung eines Prüfungsausschusses für die Justizreformentwürfe für Aegypten: „Commission des Délégués des Représentants des Puissances près la Sublime Porte, instituée pour l'examen des propositions du Gouvernement Egyptien relatives à la réforme judiciaire en matière pénale." Vgl. N.R.G. Ser. 2, II,

abgehaltenen Vorkonferenzen vom 11. bis 22. Dezember 1876 nicht zugelassen worden war, und die sechs Großmächte 1876 zuerst bloß unter sich verhandelt hatten.[62])

Seit dem Pariser Kongresse wurde die Türkei nämlich zwar **formell** als souveräner Staat behandelt, tatsächlich aber nur in **beschränktem Maße** zu den meisten wichtigen politischen Konferenzen zugelassen. Sie sollte von 1856 an an den „Vorteilen des internationalen Rechtes" teilnehmen und sich als ein Mitglied des „europäischen Konzerts" betrachten können. Diese „begünstigte Stellung" der Türkei währte allerdings nur bis zum Jahre 1878.[63]) Nach dem Berliner Kongreß war der Einfluß der türkischen auswärtigen Politik auf das „europäische Gleichgewicht" ein immer schwächerer. Gleichzeitig mit der Abnahme der Bedeutung der sog. Orientfrage für die veränderten europäischen Interessen fehlt auch die türkische Vertretung an den politischen Versammlungen, die Londoner Konferenz von 1884 und die Konstantinopeler Konferenz 1885 ausgenommen.[64])

Zum Berliner Kongreß vom Jahre 1878 versammelten sich die Signatarmächte des Pariser Vertrages vom 30. März 1856, welche „durch denselben Gedanken geleitet, sich gemeinsam entschlossen haben, die infolge der letzten Ereignisse veränderte Lage des Orients zu prüfen",[65]) zum letzten Male als solche.

S. 594. Dieses Organ hatte keinen offiziellen Charakter und ist nur auf Verlangen des Bevollmächtigten Aegyptens eingesetzt worden, um seine Berichte entgegenzunehmen: „pour écouter ses communications".

[62]) An den Konstantinopeler Vorkonferenzen (réunions préliminaires) nahmen die sechs Großmächte teil. Die Türkei wurde erst zu den nachfolgenden amtlichen Konferenzen vom Jahre 1876—77 zur Wiederherstellung des Friedens zwischen der Türkei, Serbien und Montenegro, zugelassen. Vgl. N. R. G. Ser. 2, III, S. 34 ff.

[63]) Vgl. Bluntschli, Le Congrès de Berlin et sa portée au point de vue du droit international, S. 9 f.

[64]) Außer den sechs Großmächten war auch die Türkei vertreten. Vgl. Staatsarchiv, Bd. 46, S. 53 ff.

[65]) Vgl. N. R. G. Ser. 2, III, S. 276; ferner Bluntschli, ibid., S. 20. „Dès le 14 janvier 1878, le gouvernement anglais avait fait savoir au prince Gortchakoff, par l'intermédiaire de son ambassadeur à St.-

Zu diesem Kongreß[66]) wurden die Vertreter Griechenlands erst im späteren Verlaufe der Verhandlungen eingeladen. Der Vorsitzende des Kongresses, Bismarck, erklärte zu diesem Punkte ausdrücklich: „Le Plénipotentiaire grec ne doit être invité qu'aux séances où le Congrès désirerait l'entendre.“[67])

Ebenso wurden nachträglich auch noch die Vertreter Rumäniens[68]) und Persiens[69]) herangezogen. Sämtliche erst später eingeladenen Delegierten wurden jedoch nur zu be-

---

Pétersbourg, qu'à son avis tout traité entre la Russie et la Turquie ... devrait être un traité européen . . . revêtu de l'assentiment des grandes puissances européennes.

[66]) Ueber den österreichischen Kongreßvorschlag gibt Calvo, a. a. O. folgende Einzelheiten: Quelques jours après la signature de l'armistice du 31 janvier, l'Autriche-Hongrie, secondant cette manière d'envisager la situation, proposa, le 5 février, la réunion d'une conférence des puissances signataires des traités de 1856 et de 1871. Cette proposition fut généralement acceptée, en remplaçant toutefois, sur la suggestion de la Russie, la conférence par un congrès, formé des ministres dirigeants des divers Etats, et auquel devait être soumis chaque article du traité de San Stefano. — Le droit international, théorique et pratique, I, p. 316.

Vgl. noch Europ. Geschichtskalender, 19. und 20. Jahrg., S. 514 ff., und insbesondere Seignobos, ibid. S. 760 f.

[67]) Die Aufforderung des griechischen Delegierten erfolgte auf Grund eines Vorschlages der französischen Delegation: „D'après la proposition française, la présence du représentant grec est jugée nécessaire par le Congrès.“ N. R. G. Ser. 2, III, S. 295. — Am 29. Juni 1878 wurde das Memorandum des zu der Sitzung zugezogenen griechischen Bevollmächtigten erledigt und damit die griechische Frage. Vgl. Europ. Geschichtskalender, 19. Jahrg, S. 110.

[68]) Die Einberufung der rumänischen Vertreter wurde erst in der neunten Sitzung des Berliner Kongresses beschlossen, da die Erörterung jener Punkte des San Stefanoer Vertrages beginnen sollte, die Rumänien interessierten. Die Vertreter Rumäniens hatten am Kongreß bloß einige Wünsche geäußert und Angaben über die politischen Verhältnisse ihres Landes vorgelegt. N. R. G. Ser. 2, III, S. 359.

[69]) Dieser wohnte nur der 15. Sitzung bei. Er hatte keinerlei Berichte abzugeben und wurde nur „ad audiendum“, d. h. zur Anhörung der Kongreßbeschlüsse über den Artikel XVIII. des Friedensvertrages von San-Stefano zugelassen. Präsident Bismarck sagte ihm die guten Dienste der Mächte, hinsichtlich der Herbeiführung eines Einvernehmens zwischen Persien und der Türkei, zu. N. R. G. 2, III, S. 406 f.

stimmten **einzelnen Sitzungen** zugelassen. Die Berechtigung ihrer Teilnahme erlosch sogleich nach der Erörterung der betreffenden Fragen.

Die Bukarester Friedenskonferenz

Die auf nur fünf christliche Balkanstaaten beschränkte Beteiligung machen die Bukarester Friedensverhandlungen im Jahre 1913 zu einem Sondertypus der politischen Zusammenkünfte. Sie bilden einen scharfen Gegensatz zu den früheren, durch das Vorwiegen des Einflusses der Großmächte gezeichneten Konferenzen.

Die Konferenz setzte sich bloß aus den Bevollmächtigten der fünf am **zweiten Balkankrieg** des Jahres 1913 beteiligt gewesenen Staaten: Bulgarien, Griechenland, Montenegro, Rumänien und Serbien, zusammen. Das Zustandekommen dieser Konferenz ist ein deutlicher Beweis dafür, daß die Regelung der internationalen Beziehungen auf dem Balkan heute nicht mehr den Grundsätzen unterworfen ist, die nach der Uebung der europäischen Kabinette bisher für die zwischenstaatliche Ordnung auf dem Balkan maßgebend gewesen sind. Die Behandlung der Beziehungen zwischen dem türkischen Reiche und den christlichen Regierungen hat, solange die moderne Völkerrechtsgemeinschaft besteht, für diese ein besonderes Kapitel gebildet. Sie ist auch eigenartigen Regeln und speziellen rechtlichen Erwägungen unterworfen worden. Laut dem Berliner Vertrage von 1878 bedingten sich die Signatarmächte bei allen Neuerungen in der staatsvertraglich festgelegten Stellung der Balkanstaaten untereinander bisher stets ein letztes Entscheidungsrecht aus. Die letzte formelle Aeußerung **in diesem** völkerrechtlichen **Kontrollrechte** der Großmächte über die Balkanstaaten erfolgte in Gestalt einer **Interventionsnote,** welche von der österreichisch-ungarischen und russischen Regierung am 8. Oktober 1912 in Konstantinopel überreicht wurde. [Abs. 2 der Note stützt sich auf Art. 23 des Berliner Vertrages]. [70])

[70]) v. Dungern, ibid. S. 246. Vgl. N. R. G. Ser. 3. VIII/1. S. 20 ff.

Allerdings entsprach die Einberufung der Botschafter der sechs Großmächte: Deutschland, Oesterreich-Ungarn, Frankreich, Großbritannien, Italien, Rußland zur Londoner Konferenz im Dezember 1912 gleichzeitig mit dem Zusammentritt von Friedensdelegierten der kriegführenden Balkanstaaten dem älteren Kontrollprinzipe. Dies ist um so deutlicher erkennbar, als die Einberufung dieser Botschafterkonferenz den Absichten der am Balkan in erster Linie interessierten Mächte, Oesterreich-Ungarn und Rußland zuwiderlief.[71]) Allein schon die Feststellung der Kompetenz dieser Konferenz hat eine Modifikation des früheren Kontrollsystems offenbart. **Rumänien** hatte, von drei Großmächten gestützt, Zulassung auf dieser Konferenz erwartet. Die Ablehnung seines Wunsches hatte die Mächte dazu geführt, die Aufgaben der Botschafterkonferenz zu umschreiben, und zwar durch eine Auslegung des neuen Verhaltungsprinzips der Türkei gegenüber: die Streitigkeiten mit der Türkei auf dem östlichen Teile der Balkanhalbinsel wurden nämlich als eine ausschließliche Angelegenheit der fünf kriegführenden Staaten aufgefaßt.[72])

Damit war schon eine neue völkerrechtliche Basis für ein künftiges isoliertes Vorgehen der bereits bestehenden christlichen Balkanstaaten untereinander geschaffen.[73]) Die bisherige völkerrechtliche Grundlage des Berliner Vertrages

---

[71]) Ebenda. S. 246 f. Diese beiden Staaten hatten den von Frankreich ausgehenden Vorschlag einer modifizierten, aber wieder gemeinsamen und gleichartigen Stellungnahme in den damaligen Kämpfen der verbündeten Balkanstaaten gegen die Türkei zunächst abgelehnt (Nov. 1912).

[72]) Dagegen reservierte sich die Londoner Botschafterkonferenz die Organisierung und die Abgrenzung eines von ihr von Anfang an im Prinzip als existent anerkannten neuen selbständigen Staates auf dem westlichen Balkan — abgesehen von anderen Kompetenzen, die nicht direkt den Balkan berührten. Vgl. v. Dungern, ibid. S. 247.

[73]) Auch bei den rumänisch-bulgarischen Verhandlungen in London über eine territoriale Kompensation für Rumänien hatte sich die Botschafterkonferenz so sehr jeder Einflußnahme enthalten, daß die **schiedsrichterliche Erledigung** dieser Frage während der Tagung der Londoner Konferenz einer anderen, eigens in Petersburg geschaffenen Instanz überwiesen wurde. v. Dungern, ibid. S. 248.

wurde durch die sechs christlichen Signatarmächte definitiv aufgelöst, und die christlichen Balkanstaaten[74]) dadurch von der Kontrolle der vereinigten Großmächte in bezug auf die Regelung ihrer eigenen Angelegenheiten befreit.

Die Bukarester Friedensverhandlungen liefern den ersten Beweis dafür, daß auch eine, ausschließlich auf die Teilnahme von **Kleinstaaten** beschränkte Zusammenkunft — insbesondere so weit, als es sich um die Regelung ihrer eigenen Angelegenheiten handelt — zu günstigen Ergebnissen führen kann, selbst wenn sie auch für die allgemeine europäische Politik von Bedeutung sind.

IV. Andere politische Konferenzen zur Regelung konkreter Fragen nach 1878

Als ein großer Fortschritt des internationalen Konferenzwesens ist es entschieden zu bezeichnen, daß in den letzten Dezennien eine Reihe von politischen Konferenzen stattgefunden haben, an denen infolge des allmählichen Aufhörens der Vorherrschaft der führenden Staaten außer den Großmächten und den unmittelbar Beteiligten auch Nichtgroßmächte eingeladen worden waren.[75])

Nach 1878 beginnt die Periode der Berücksichtigung kleinerer Staaten, deren Einzelinteressen nun besser eingeschätzt wurden als vorher.[76]) An den Konferenzen der neueren Zeit beteiligte sich eine siebente Großmacht: die Vereinigten Staaten von Amerika. Die Vereinigten Staaten waren jedoch nur an den Konferenzen vertreten, deren Traktanden über

---

[74]) Die Türkei versuchte durch eine Verbalintervention in Bukarest zu den Friedensverhandlungen zugelassen und in den Frieden aufgenommen zu werden. Rumänien lehnte ab, ersuchte aber am 26. Juli die Großmächte, dafür zu sorgen, daß der Londoner Vertrag von der Türkei Bulgarien gegenüber eingehalten werde. Vgl. v. Dungern, ebenda, S. 248 ff. —

[75]) Auch wenn die einen von ihnen nur ein ganz indirektes Interesse an den zu ordnenden Verhältnissen hatten. Huber, M., Die Gleichheit der Staaten, S. 99.

[76]) Vgl. insbesondere Huber, M., Die Gleichheit der Staaten, S. 101.

die Interessensphären Europas hinausgingen, d. h. eine im wahren Sinne internationale Bedeutung hatten. An den Konferenzen, welche rein europäische Fragen, namentlich solche über den Balkan zu erledigen hatten, treffen wir ihre Abgeordneten nicht.[77])

Z. B. bei der zur friedlichen Lösung der griechisch-türkischen Verwicklungen im Jahre 1880 einberufenen **Berliner** Botschafterkonferenz waren nur sechs Großmächte ohne die Mitwirkung Amerikas versammelt und ohne daß die Türkei hierzu eingeladen wurde.[78]) [78a]).

---

[77]) Ueber die Beteiligung der Vereinigten Staaten von Amerika bei internationalen Transaktionen europäischer Staaten vgl. insbesondere Kraus, Die Monroedoktrin, S. 309. „Die Vereinigten Staaten haben sich durch die Monroedoktrin nie behindert gefühlt, die Handelsinteressen ihrer Bürger europäischen Mächten gegenüber kräftig zu schützen und zu fördern. Die Namen ihrer Vertreter fehlen zwar unter Vereinbarungen wie die Schiffahrtsakte von 1865, der Rheinschiffahrtsakte von 1868, dem Berliner Vertrage vom 13. Juli 1878 und ähnlichen Abkommen über rein europäische Angelegenheiten. Dagegen trifft man ihre Vertreter auf allen Konferenzen, deren Aufgaben über die Behandlung europäischer Fragen hinausgehen. Dies ist der Fall nicht nur mit solchen, wie den beiden Haager Konferenzen, sondern beispielsweise insbesondere mit der Londoner Seerechtskonferenz vom Jahre 1909, der Brüsseler Antisklavereikonferenz von 1890, der Kongokonferenz von 1885. — Die Vereinigten Staaten beteiligten sich auch an der Algeciras-Konferenz 1906 und unterzeichneten auch die Generalakte. Ihre Vertreter fügten jedoch in der Sitzung vom 7. April 1906 einen **Vorbehalt** an.“ — Ebenda, S. 344.

[78]) Conférence de Berlin, du 16 juin au 1-er juillet 1880.

„Les Puissances désignées par l'article XXIV du Traité de Berlin de 1878 pour exercer la médiation entre la Turquie et la Grèce ont décidé que leurs représentants se réuniraient à cet effet à Berlin en Conférence . . . “ Vgl. N. R. G. Ser. 2, VI, S. 96 ff.

An der Konstantinopeler Konferenz vom Jahre 1885 beteiligten sich 8 europäische Staaten. Zweck der Konferenz war: „Le maintien du Traité de Berlin, le respect des droits du Sultan et le retour au statu quo ante.“ Es handelte sich um die Wiederherstellung des Friedens zwischen Bulgarien und Serbien. Vgl. N. R. G. Ser. 2. XV, S. 139 ff. — Diese Konferenz gab zu einer Reihe kleinerer Konferenzen die Veranlassung. Die wichtigste unter diesen war die Bukarester Konferenz im Jahre 1886, woran die Delegierten Bulgariens, Rumäniens, Serbiens und der Türkei teilgenommen haben. Der Frieden wurde durch einen

An der **Madrider** Marokkokonferenz vom Jahre 1880 waren einschließlich der Vereinigten Staaten 14 Mächte beteiligt,[79]) an der **Berliner** Kongokonferenz in den Jahren 1884/85 waren außer 14 europäischen Staaten die Vereinigten Staaten wieder vertreten.[80])

Die **Pariser** Konferenz für den **Suezkanal** im Jahre 1885 vereinigte die Abgeordneten von 11 Staaten; [81]) die **Brüsseler** Antisklavereikonferenz vom Jahre 1890 umfaßte 19 europäische Mächte und auch die Vereinigten Staaten.[82])

An der Brüsseler Konferenz von 1899 für die Revision der Bestimmungen bezüglich der Alkoholfrage in Afrika beteiligten sich 13 ebenfalls nur europäische Staaten;[83]) an der Brüsseler Tagung von 1906 in derselben Angelegenheit waren auch wieder nur europäische Mächte anwesend, deren Zahl, einschließlich des unabhängigen Kongostaates, diesmal bloß 11 ausmachte.[84])

„Article Unique" erzielt. Rumänien fungierte bei den Verhandlungen nur als Vermittler. Ebenda, S. 201.

78a) An der Londoner Konferenz im Jahre 1884 nahmen nur die sechs europäischen Großmächte und die Türkei teil. Vgl. Staatsarchiv, Bd. 46, S. 53 ff.

79) Conférences tenues à Madrid, du 19 mai au 3 juillet 1880, pour régler l'exercice du droit de protection au Maroc et certaines questions qui s'y rattachent. N. R. G. Ser. 2. VI, S. 550 ff. Dänemark wurde an dieser Zusammenkunft durch den großbritannischen Bevollmächtigten vertreten. Marokko ließ sich selbständig vertreten.

80) N. R. G. Ser. 2. X, S. 200 ff.

81) Vgl. N. R. G. Ser. 2. XI, S. 308. — Aegypten wurde nur mit beratender Stimme (voix consultative) zugelassen.

An der internationalen Konvention betreffend die Sanitätsverwaltung für den Suezkanal, gez. in Venedig am 30. Januar 1892, beteiligten sich 13 gleichfalls nur europäische Staaten. Vgl. N. R. G. Ser. 2, XIX, S. 260 ff.

82) Vgl. N. R. G. Ser. 2, XVI, S. 25 ff.

83) Vgl. N. R. G. Ser. 2, XXV, S. 543 ff.

Diese Konferenz wurde auf Grund des Art. 92 der Brüsseler Generalakte vom 2. Juli 1890 einberufen.

84) Vgl. N. R. G. Ser. 3, I, S. 644 ff.

Diese Konferenz wurde gemäß Art. 1 der Schlußakte vom 8. Juni 1899 berufen.

An der Botschafterkonferenz zu Algeciras im Jahre 1906[85]) beteiligten sich außer 12 europäischen Staaten auch die Vereinigten Staaten von Amerika, da die Traktanden dieser Konferenz auch für letztere von Bedeutung waren.

II. Die Teilnahme der Staaten an internationalen verwaltungstechnischen und rechtsetzenden Konferenzen

Die Anzahl der Staaten, die bei den die zwischenstaatlichen **Verkehrsangelegenheiten** regelnden Konferenzen anwesend waren, ist schon von Anfang an im allgemeinen eine bedeutend größere, als deren Zahl bei den zur Regelung konkreter politischer Fragen berufenen Versammlungen gewesen.

In dem Maße, als die wirtschaftlichen Kräfte der Länder zunahmen und ihre Kulturwerke eine allmählich gefestigtere Grundlage dadurch erhielten, daß sie nach und nach internationales Gemeingut zu werden begannen, wuchs zugleich auch das Interesse sämtlicher zivilisierten Staaten für ihre Vertretung bei allen wirtschaftlichen Kongressen oder Konferenzen.

Allgemeine Voraussetzung für eine zahlreiche Beteiligung sind gute politische Beziehungen der Staaten untereinander, insbesondere zwischen den Einzelstaaten und der einberufenden Macht. Andererseits beeinflussen auch wieder innerstaatliche, namentlich **ökonomische** Momente die Frage, ob der geladene Staat teilnehmen, bloß das Prinzip unterstützen oder erst nachträglich **beitreten** soll.

Ein Versuch einer graphischen Darstellung der Teilnehmerzahl bei den jeweils abgehaltenen internationalen Konferenzen würde von 1815 ungefähr bis 1864 eine mit kleinen Schwankungen horizontale, von 1864 an eine meistens sprunghaft steigende und von 1874/78 an bis

[85]) Vgl. N. R. G. Ser. 2, XXXIV, S. 3 ff. — Die Konferenzen zu Algeciras dauerten vom 16. Januar bis 7. April 1906. —

heute eine sich konstant in aufsteigender Richtung bewegende Kurve (mit zwei Senkungen in 1908 und 1913[1]) ergeben.

An dieser Stelle ist nur die absolute Feststellung möglich, daß die Zahl der teilnehmenden Staaten, namentlich bei wiederkehrenden Konferenztagungen für die nämlichen Traktanden in der Regel erheblich **zugenommen** hat.

A. Konferenzen für Post- und Telegraphenwesen

Während an der ersten internationalen Pariser Postkonferenz im Jahre 1863[2]) nur 15 Staaten anwesend waren, umfaßte der Berner Postkongreß von 1874 bereits 22 Länder und brachte am 9. Oktober schon die Gründung des allgemeinen Postvereins unter 21 Staaten.[3])

Zur ersten aller völkerrechtlichen Verwaltungsgemeinschaften führte gleich die erste internationale Telegraphenkonferenz am 17. Mai 1865 zu Paris: durch die Gründung des allgemeinen Telegraphenvereins (Union télégraphique universelle). Die Konferenz selbst war — wenn man die deutschen Einzelstaaten mit Preußen schon für die damalige Zeit als zusammengehörendes Staatswesen betrachtete — aus den Vertretern von 13 europäischen Staaten zusammen-

---

[1]) Bei der Londoner Seerechtskonferenz vom Jahre 1908/09 (10 Staaten); bei der Bukarester Friedenskonferenz vom Jahre 1913 (5 Balkanstaaten).

[2]) An der Pariser Postkonferenz vom Jahre 1863 war Ungarn nicht besonders vertreten. Vgl. Mémoire, ibid. S. 100 ff. Die Hansastädte, sowie die Insel Sandwich waren da besonders vertreten.

[3]) Nach dem Muster der von kleineren Staatengruppen geschlossenen Verträge wurde am 9. Oktober 1874 zu Bern der allgemeine Postverein (die Union générale des postes) begründet. Diese Staaten waren Deutschland, Oesterreich-Ungarn, Belgien, Dänemark, Aegypten, Spanien, die Vereinigten Staaten, Frankreich, Großbritannien, Griechenland, Italien, Luxemburg, Norwegen, die Niederlande, Portugal, Rumänien, Rußland, Serbien, Schweden, die Schweiz und die Türkei. — Betr. **Montenegro** vgl. Mémoire, S. 47, N. 1): Le Monténégro, qui n'était pas représenté au Congrès de Berne, a exécuté la Convention à partir du 1-er juillet 1876. Oesterreich-Ungarn hatte eine gemeinsame Vertretung. Erst vom Jahre 1876 (Berner Postkonferenz) an war Ungarn besonders repräsentiert. Vgl. Mémoire, S. 121.

gesetzt.[4]) Der Verein vergrößerte sich nach und nach durch spätere **Beitritte.** Unter den Teilnehmern fehlen zunächst Großbritannien und die Vereinigten Staaten von Amerika. England trat dem Verein erst im Jahre 1876 bei. Die Vereinigten Staaten gehören dem Telegraphenverband noch heute nicht an. Das Fernbleiben derselben und einzelner anderer Länder dürfte allein dem Umstande zuzuschreiben sein, daß das Telegraphenwesen in manchen Staaten noch nicht verstaatlicht worden, sondern der Privatwirtschaft überlassen ist,[5]) und private Vertreter sich an den Konferenzen nicht beteiligten, bezw. von Rechts wegen auch nicht beteiligen konnten.[6]) In dem Maße, als die privaten Anstalten nach und nach verstaatlicht wurden, schlossen sich die betreffenden Länder sogleich dem Verband an und entsandten auch ihrerseits Abgeordnete zu den Konferenzen.

Zehn Jahre später, an der internationalen Telegraphenkonferenz zu **St. Petersburg** im Jahre 1875 (22. Juli) erschienen 17 vertragschließende Länder, und bei der **Pariser Konferenz** vom Jahre 1890 für die Revision des St. Petersburger Vertrages stieg die Zahl der an der Konferenz beteiligten Staaten bereits auf 28.[7]) Eine noch viel raschere

---

[4]) Teilnehmerstaaten der Telegraphenkonferenz vom Jahre 1865: Oesterreich, Baden, Bayern, Belgien, Dänemark, Spanien, Frankreich, Griechenland, Hamburg, Hannover, Italien, die Niederlande, Portugal, Preußen, Sachsen, Schweden, Norwegen, die Schweiz, Württemberg und die Türkei. Vgl. Calvo, ibid. III. S. 94.

Nachdem der preußisch-französische Vertrag von 1862 die deutsch-österreichische Staatengruppe (entstanden durch den Beitritt der übrigen deutschen Staaten und der Niederlande zu dem zwischen Preußen, Oesterreich, Bayern und Sachsen am 25. Juli 1850 abgeschlossenen Vertrage) der romanischen Staatengruppe wesentlich nähergebracht hatte, war die Möglichkeit eines Zusammenschlusses sämtlicher Staaten gegeben. Vgl. v. Liszt, ibid. S. 229.

[5]) Vgl. Calvo, ibid. III. S. 94.

[6]) Bis heute ist dem allgemeinen Telegraphenverein auch von den Privatgesellschaften etwa die Hälfte beigetreten; aber das Stimmrecht ist ihnen in diesem Verbande der Staaten versagt. v. Liszt, ibid. S. 230.

[7]) Vgl. N. R. G. Ser. 2. XVII. S. 294.

Obwohl älter als der Weltpostverein, ist doch der Telegraphenverein hinter diesem nicht nur in räumlicher Ausdehnung, sondern auch

Vermehrung der Teilnehmerstaaten weisen die Kongresse des **Weltpostvereins** auf.[8]) Am **Pariser Postkongreß** von **1878** beteiligten sich 36 Staaten (inkl. Kolonialvertretungen); 26 davon galten als Verbandsmitglieder und 10 als Nichtunionsstaaten,[8a]) der **Lissaboner Kongreß** von 1885 umfaßt bereits 44 Länder (nur 3 hiervon **Nicht**unionsstaaten![9]) Der Verein vergrößert sich stetig, weil die bei den jeweiligen Kongressen neu hinzukommenden Länder gleichfalls Verbandsstaaten werden. Auf dem **Wiener Kongreß** im Jahre **1891** ist die Teilnehmerzahl 46 (hiervon 4 Nichtunionisten),[10]) und die Delegationenliste des **Washingtoner Kongresses** von **1897** weist neben 51 Verbandsstaaten nur noch 2 Nichtunionsländer auf.[11])

Der sechste Kongreß des Weltpostvereins zu **Rom** im Jahre 1906 sah schon die ganze zivilisierte Welt mit ihren Kolonien vertreten. Die Protokolle zählen 63 der Welt-

in der Durchbildung der für die Verwaltungsgemeinschaft maßgebenden Rechtssätze ganz wesentlich zurückgeblieben. So ist es trotz wiederholter Bemühungen der Vertreter des Deutschen Reichs nicht gelungen, zu dem Einheitstarif auch nur für den europäischen Verkehr zu gelangen. Zu bemerken wäre, daß sich die Vertragsstaaten die Zensur wie die Einstellung des telegraphischen Verkehrs auf ihren Linien vorbehalten haben. Damit ist den Staaten, die, wie heute Großbritannien, über den weitaus größten Teil der unterseeischen Weltkabellinien verfügen, eine in ihrer Bedeutung immer schärfer hervortretende Uebermacht über die anderen gesichert. v. Liszt, ibid. S. 230.

[8]) An Stelle des „Allgemeinen Postvereins" trat durch die Pariser Vereinbarung vom 1. Juni 1878 auf Deutschlands Antrag der Weltpostverein.

[8a]) Nur Britisch Indien und die französischen Kolonien hatten eine **besondere** Delegation; die übrigen Kolonien wurden durch das Mutterland vertreten. Vgl. Mémoire, ibid. S. 125.

[9]) Die französischen Kolonien, Britisch Indien und die portugiesischen Kolonien hatten **Sonderdelegationen.**

[10]) Britisch Indien, die französischen, sowie die niederländischen Kolonien entsandten **Sonderabordnungen.**

[11]) Die französischen Kolonien, ferner die britischen Kolonien von Südafrika, Britisch Indien und die niederländischen Kolonien hatten Sonderabordnungen. Ungarn vertrat in Washington zum ersten Male Serbien.

postunion augehörende Länder und bloß China[12]) und Aethiopien[13]) als Nichtunionsstaaten auf.

Die Postkonferenzen behandelten meist nur **technische** Fragen, welche zwischen Verbandstaaten schwebten. Daher war die Beteiligung daran eine bedeutend geringere. Zum Ausbau und zur Befestigung der Union dienten die **Kongresse**, zu welchen stets weitere Staaten eingeladen worden waren, und die bei diesen Anlässen ihren Anschluß an den Verein erklärten.[14]) Die Aufforderung zur Teilnahme erging an **alle zivilisierten Staaten**; der Beitritt der **Länder** erfolgte teils einzeln, teils gruppenweise und führte vom ehemaligen Postverein zum mächtigen Weltpostverein.[15])

B. Kriegs- und Friedensrechtskonferenzen

Die gleiche Wahrnehmung, wie bei den Post- und Telegraphenkonferenzen ist denn auch bei den Kriegsrechts-, insbesondere aber bei den Friedenskonferenzen zu machen.

Die **St. Petersburger** Konferenz im Jahre 1868, welche durch Kaiser Alexander II. einberufen worden war, umfaßte

[12]) **China** hatte seinen Beitritt zum Weltpostverein in Aussicht gestellt. Vgl. v. Liszt, ibid. S. 228.

[13]) Auf dem sechsten Weltpostkongreß (1906) hatte **Aethiopien** seinen Beitritt zum Weltpostverein erklärt.

[14]) Im Jahre 1904 erfolgte der Beitritt der neuen Republik **Panama** und der afrikanischen Niederlassungen Italiens. Die Zahl der Paketvertragsländer — in Paris 17, in Lissabon 28 — stieg in Wien auf 34. Der ganz neuen Vereinbarung auf dem Wiener Kongreß, bezüglich der Vermittlung des gegenseitigen **Zeitungsbezugs** traten bereits am Wiener Kongreß 19 Länder bei. Vgl. Katscher, ibid. S. 8.

Mit Recht hat Herr v. Stephan in der letzten Sitzung des Wiener Kongresses v. 1891 den Ausspruch getan: „Der Berner Kongreß hat unser Werk gegründet und das Gebäude errichtet, der Pariser hat es erweitert, der Lissaboner hat es gefestigt und der **Wiener** hat es vollendet und gekrönt." Ebenda, S. 8.

[15]) Das rasche Wachstum des Weltpostvereins hat dessen Schöpfer zu dem Ausspruch veranlaßt: „Man darf kühn behaupten, daß eine solche Einstimmigkeit der Regierungen der großen Mehrheit der Völker des Erdballs eine Tatsache ist, die in der Geschichte ohnegleichen dasteht." Katscher, S. 13. —

nur den Kreis der Großmächte und der Staaten mittlerer Größe.[16]) Die **Brüsseler** Kriegsrechtskonferenz von 1874[17]) stellt auf diesem Gebiete eine erhebliche Ausdehnung dar, da hierzu nicht mehr bloß die bisher bei allen wichtigen internationalen Transaktionen vornehmlich beteiligten Groß- und Mittelstaaten, sondern auch Kleinstaaten zur Teilnahme an den Verhandlungen eingeladen worden waren. Im übrigen ist zu betonen, daß sich an den mit der Kodifikation des Völkerrechts betrauten Konferenzen gleich von allem Anfang an eine weit größere Zahl von Staaten vertreten ließen, als bei den meisten **politischen** Konferenzen, oder bei denjenigen, die zur Lösung konkreter, aktueller Fragen von internationaler Tragweite zusammengetreten waren. Dieser Umstand beweist deutlich die schon seit den Jahren 1860/64 erkannte Zweckmäßigkeit der Reformierung der Verhältnisse und der Schaffung von internationalen Rechtsbeziehungen unter Staaten auf dem Fuße prinzipieller Gleichberechtigung der souveränen Mächte.

Während z. B. die Genfer Konferenz vom Jahre 1864 bloß von 16 Mächten beschickt war,[18]) waren an der **zweiten** Genfer Konferenz 1906 bereits 36 Groß- und Kleinstaaten,[19])

---

[16]) Vertreten waren: Oesterreich-Ungarn, Bayern, Belgien, Dänemark, Frankreich, Großbritannien, Griechenland, Italien, die Niederlande Persien, Portugal, Preußen und der Norddeutsche Bund, Rußland, Schweden und Norwegen, die Schweiz, die Türkei und Württemberg.

Vgl. die „Déclaration relative à l' interdiction des balles explosibles en temps de guerre; échangée à Saint-Pétersbourg, le 11 décembre 1868."

N. R. G. XVIII, S. 474 fg. und S. 451 ff. — Ferner Higgins, The Hague Peace Conference and other international conferences. —

[17]) In der ersten Sitzung waren 13, von der vierten Sitzung an schon 15 Staaten vertreten. Vgl. N. R. G. Ser. 2 IV, S. 1 ff.

Es ist zu erwähnen, daß die Brüsseler Kriegsrechtskonferenz, auf welcher der Gegensatz zwischen den großen Militärmächten des Kontinents und den Mittel- und Kleinstaaten stark hervortrat, resultatlos blieb, indem auch die Großmächte die Deklaration nicht ratifizierten, welcher die andern Staaten zum großen Teil fern bleiben wollten.

Huber, M., Gemeinschafts- und Sonderrecht, ibid. S. 845, N. 2.

[18]) N. R. G. XX, S. 375 ff.

[19]) N. R. G. Ser. 3, II, S. 323 ff.

zum Teil als Signatare der früheren Genfer Konvention vom 22. August 1864 und vom 20. Oktober 1868,[20]) zugegen.

An der ersten **Haager Friedenskonferenz** vom Jahre 1899 nahmen 26 Staaten, gerade die doppelte Anzahl der Brüsseler Konferenzmächte, teil. Bei dieser Konferenz bot die Frage der Vertretung der Kolonien zum ersten Male zu lebhaften Erörterungen der Forderungen der besonderen Vertretung, Anlaß.

Brasilien hatte die Einladung mit dem Vorwande abgelehnt, daß es den Postulaten der Haager Konferenz vorausgeeilt sei, indem es seine Kriegsschiffe verkauft und außerdem in seiner Verfassung die Anrufung der Schiedssprechung zur Pflicht gemacht habe. Der eigentliche Grund seines Fernbleibens aber war, daß Brasilien an Argentinien und Chile sich anschloß, die nicht eingeladen worden waren.[21]) Auch die englischen Kolonien (Kanada, Kapland, Australien) waren **nicht** eingeladen.[22]) Eine besondere

[20]) N. R. G. XVIII, S. 612 ff.

[21]) Holls sagt über das Fernbleiben dieser Republiken folgendes: „The government of the United States regretted the absence of delegates from the sister republics of Central and South America very sincerely . . . With reference to the other Powers who were not invited, it seems unquestionable that the course of the Russian Government was not only wise and just, but that it was, in fact, the only possible method of avoiding questions which would most certainly have led to an absolute and unqualified failure of the Conference itself. The merit of having successfully averted this danger, with notable tact and in perfect good will, is certainly one of the greatest achievements of modern Russian diplomacy." A. a. O. S. 35.

[22]) Meurer, ibid. S. 16 f; vgl. ferner Mérignhac, La Conférence de la Paix de 1899 p. 18: „On a fait observer que si la Grande-Bretagne avait été représentée à La Haye, il ne paraissait pas en être ainsi de l'Empire britannique. Le Canada, le Cap, l' Australie sont unis à la métropole par un lien plus fictif que réel, de loyalisme plutôt que de sujétion véritable; en sorte qu'il est permis de se demander ce que deviendraient pour les colonies anglaises les engagements contractées par le cabinet de Londres, si leur intérêt était en sens opposé. La réponse est facile et l'expérience ne montre que trop quel serait le sort de ces engagements!" Ebenda eine Reihe von Verträgen, welche **Großbritannien mit ihren Kolonien** abgeschlossen hat, sowie die Rechtswirkungen derselben. S. 18 fg.

Einladung der englischen Kolonien wäre nicht angängig gewesen, weil diese durch **England** vertreten und verpflichtet wurden. Die südafrikanische Transvaalrepublik hatte mit Rücksicht auf England auch keine Einladung erhalten.[23])

Aegypten erhielt wegen seiner nur halbsouveränen Stellung keine Aufforderung. Der Sultan wollte aus demselben Grunde im Hinblick auf Art. 1 des Berliner Vertrages von 1878 auch **Bulgarien** ausgeschlossen sehen,[24]) was jedoch auf die Intervention Rußlands[24a]) unterblieb. Dies war nicht mehr als recht und billig, da Bulgarien durch seine Haltung auf und nach der Haager Konferenz seine völkerrechtliche Mündigkeit bewiesen hatte.[25])

[23]) Vgl. Meurer, ibid. S. 17: Die Ausschließung Transvaals ging auf einen Wunsch Englands zurück, welches Erwägungen der **Halbsouveränität** geltend machte und unmittelbar vor dem südafrikanischen Kriege stand, der England die längst begehrte Souveränität über Südafrika verschaffte.

Ebenso Despagnet-Boeck, ibid. S. 739: „**L'Angleterre,** déjà résolue à imposer sa souveraineté **par la force** aux Républiques Sud-Africaine et de l'Etat d'Orange, les fit également exclure."

Diesbezüglich vgl. insbesondere Pillet, A., La guerre du Transvaal et la Conférence de la Paix, in R. G. de Dr. I. P. VIII. p. 19—23:

„Les causes de la guerre du Transvaal sont de plusieurs catégories. Il en est qui sont restées secrètes ou du moins que les belligérants n'ont pas avouées. Le Transvaal et l'Angleterre ne sont point deux nations complètement séparées l'une de l'autre. Du traité de Pretoria (1881) au traité de Londres (1884), l'Angleterre a été sans aucun doute une suzeraine et le Transvaal un vassal." S. 19.

[24]) Vgl. Lémonon, La seconde Conférence, ibid. S. 18: „La Bulgarie, au cours des débats de 1899, avait donc usé d'une souveraineté, qu'elle ne possédait pas. Vassall de la Turquie, elle n'avait aucun titre à figurer à la première Conférence de la Paix; elle n'avait pas plus de droits d'y être représentée par une délégation distincte, que l'Egypte ou la Crète. Malgré ces considérations, la Bulgarie fut à nouveau invitée par le Gouvernement russe à la seconde Conférence, en même temps que les vingt-cinq autres Etats qui avaient en 1899 envoyé des délégués à la Haye."

[24a]) Meurer, ibid. S. 17. Die Delegierten von Bulgarien bildeten an der Konferenz äußerlich eine Abteilung der ottomanischen Delegation, weil sie links von den Vertretern der Türkei saßen.

[25]) Bulgarien stimmte auch ab, und zwar vielfach anders wie die Türkei und ratifizierte schließlich sämtliche Abkommen und Erklärungen,

An der ersten Haager Konferenz waren somit von den unabhängigen Regierungen der Welt nur die Mittel- und Südamerikanischen Republiken; der Kongostaat; die Sultanate Marokko und Muscat; der Oranje-Freistaat; ferner Andorra; Kreta; Liechtenstein; das Fürstentum Monaco; die Republik San Marino und das Königreich Abessynien die einzig nicht vertretenen Staaten.[26])

Zu der Haager Friedenskonferenz sollte auch der **Papst** eingeladen werden.[27]) Allein an dem Proteste der italienischen Regierung scheiterte der Wunsch Seiner Heiligkeit des Papstes und der meisten Kulturstaaten, an der Konferenz auch den irdischen Vertreter des Christentums erscheinen zu sehen. Da aber zwei Großmächte, deren Fernbleiben die Konferenz in Frage gestellt hätte, Einsprache erhoben haben, beharrte weder die russische noch sonst eine der geladenen Regierungen auf die Zulassung des Papstes sowie auch der Transvaalstaaten. Ein Recht auf peremtorische

---

während die Türkei trotz der Unterzeichnung die Ratifikation für alles verweigerte, und darin heute, nachdem auch China die Unterzeichnungen ratifiziert hat, ganz allein steht. Vgl. Meurer, ebenda, S. 17. — Bulgarien, als halbsouveräner Staat, hatte nur beratende Stimme. Vgl. Hilty, ibid. XV, S. 6.

[26]) Vgl. Holls, ibid, S. 332; ferner insbesondere De Lapradelle et Politis, La Conférence de la Paix; i/R. G. de Dr. I. P. XVI. S. 390.

Die Einladung gewisser Staaten unterblieb, da manche in St. Petersburg keine diplomatische Vertretung hatten oder aber durch eine auffällige Gleichgültigkeit gar kein Interesse für die zu behandelnden Fragen verrieten, wie z. B. Brasilien. — „Remarquons cependant, pour être rigoureusement exact, que trois États invités, le Luxembourg, le Monténégro, le Siam, n'étaient pas représentés à Saint-Pétersbourg. Cette étroite exception au principe, que seraient seules invitées les puissances représentées à Saint-Pétersbourg. a, justement, été critiquée comme arbitraire." Ebenda, S. 390, N. 2.

[27]) Das erste Zirkularschreiben des Grafen Mouravieff ist in Begleitung eines eigenhändig geschriebenen Briefes des Zaren Nikolaus II. dem Papste übermittelt worden, in welchem der Heil. Stuhl ersucht wurde, durch seine moralische Autorität das Friedenswerk zu unterstützen. Vgl. Mérignhac, La Conférence internationale de la Paix 1899, p. 14.

S. weiter unten: Das Fehlen der päpstlichen Vertretung bei den internationalen Staatenkonferenzen, S. 138 ff.

Inhibition gegen die Beteiligung eines Staates entbehrt jedoch jeder Grundlage, da ein geschlossener Staatenverband für die Konferenzen nicht besteht.[28])

Die zweite Haager Konferenz vom Jahre 1907 mit einer Beteiligung von 44 Staaten gegenüber 26 der ersten, lieferte einen deutlichen Beweis dafür, daß das Geltungsgebiet des Völkerrechts sich heute schon so weit erstreckt, wie es auf der Erde souveräne Staaten gibt.[29])

Diesmal wurden grundsätzlich alle Staaten, mit Ausnahme von Abessynien und einigen Zwergstaaten, zugegelassen.[30]) Es verdient hervorgehoben zu werden, daß die amerikanischen Staaten jetzt zum ersten Male vertreten waren, während auf der ersten Konferenz der amerikanische Kontinent lediglich durch die Vereinigten Staaten und Mexiko repräsentiert wurde.[31])

---

[28]) Dies beweist uns die Möglichkeit der Vertretung zweier Staaten durch eine Delegation. Im Haag 1899 wurde Montenegro durch Rußland vertreten, als ein deutliches Zeichen dafür, daß gegen die Anwesenheit (nicht aber Mitwirkung = Abstimmung) eines eingeladenen Staates bei Konferenzen wohl kein Ablehnungsgrund statuiert werden kann.

[29]) Kurz vor der Eröffnung der Konferenz von 1907 unterzeichneten die auf der ersten Konferenz vertretenen Mächte ein Protokoll (14. Juli), um den an jener Konferenz nicht beteiligt gewesenen Mächten den Zutritt zur Konvention zur friedlichen Beilegung internationaler Konflikte vom 29. Juli 1899 zu ermöglichen. Fried, Die zweite Haager Konferenz, S. 16.

Vgl. noch de Lapradelle, ibid. S. 421: „L'admission des nouveaux venus soulevait une difficulté toute de forme. Pour y participer aux délibérations, une adhésion préalable était nécessaire. L' adhésion était possible pour deux conventions: quelques-uns des invités nouveaux l'avaient déjà donné; les autres, suivant la recommandation du gouvernement russe, l'adressèrent au gouvernement néerlandais, soit avant 1907, soit pendant la Conférence."

[30]) Vgl. Renault, L'Oeuvre de La Haye, S. 5 f: La distinction des Etats invités et des Etats non invités a été faite un peu arbitrairement, à la première Conférence de la Paix de 1899; puisque, pour la faire, le Gouvernement russe s'est attaché au fait que des puissances avaient ou n'avaient pas des représentants accrédités à Saint Pétersbourg. Cette étappe devait être franchie en 1907, quarante-six Etats ayant été invités et quarante-quatre Etats ayant été effectivement représentés.

[31]) In 1907, if we count island states, no less than eighteen accepted the invitations that were sent to them, and some of their delegates

Die Frage der Teilnahme an der Konferenz wurde diesmal ziemlich glatt gelöst. Einzig mit Bezug auf Korea bestand insofern eine Schwierigkeit, als dieses Land seinerseits an der Konferenz teilzunehmen wünschte und sogar Delegierte nach dem Haag entsandt hatte. Da aber die Souveränität Koreas nicht allseitig anerkannt war, und die Konferenz es vermeiden mußte, zu politischen Fragen Stellung zu nehmen, wurde den koreanischen Abgeordneten die Zulassung verweigert.[32])

Als englische Kolonien konnten sich die früheren südafrikanischen Republiken ebensowenig an der Konferenz besonders vertreten lassen, wie Kanada, Kapland, Australien oder Indien. Aegypten kam als halbsouveräner Staat für die Teilnahme ebenfalls nicht in Frage. Dagegen war Bulgarien[33]) auch diesmal wieder das Recht der eigenen Repräsentation eingeräumt worden. Norwegen zählte im Jahre 1907 schon als besonderes Staatswesen.[34])

In der im Haag zusammengetretenen zweiten Friedenskonferenz waren somit, wie dies auch von dem niederländischen Minister des Auswärtigen bestätigt worden ist, die Staaten der Welt so vollzählig vertreten, wie es bisher bei einer Völkerrechtskonferenz noch niemals der Fall gewesen war.[35])

took a very prominent part in the discussions. The New-World drew its civilisation from the Old. It therefore had no difficulty in assimilating rules of internationale intercourse which grew up among the Christian populations of Europe. Lawrence, International Problems and Hague Conferences, p. 32.

[32]) Im Haag wurde 1907 Korea durch seinen Suzerän Japan vertreten. Auf den Weltpostkongressen war Korea jedoch durch eigene Abgesandte vertreten. So auf dem Weltpostkongreß zu Washington von 1897 u. a.

[33]) Bulgarien hatte aber auch noch im Jahre 1907 als Vasallenstaat der Türkei kein besonderes Stimmrecht.

[34]) Nippold, die zweite Haager Friedenskonferenz, S. 505 f.

[35]) Vgl. Adler, ibid. S. 10. S. hierzu insbesondere Alvarez, ibid. S. 54 f., wo es a. a. O. heißt: „Jamis le cas ne s'est présenté que des Etats non-civilisés fussent considérés comme étant entrée brusquement par un simple acte d' adhésion dans la communauté internationale.

Der Beitrittsakt im Jahre 1907

Der vor der Eröffnung der Verhandlungen im Haag erfolgte Beitritt der Nicht-Signatarmächte von 1899 hatte nur deshalb erfolgen müssen, weil die Arbeiten der zweiten Konferenz, mit Ausnahme der Tätigkeit der **vierten Kommission**, nur eine Weiterentwicklung der Beschlüsse von 1899 bildeten, so daß die ausschließliche Annahme der im Jahre 1907 verabschiedeten Vereinbarungen sonst keinen rechten Sinn gehabt hätte. Eben durch diesen vorgängigen Beitritts-

---

Ce n'est que par leur contact de plus en plus fréquent avec les Etats de l'Europe que certains Etats demi-civilisés ont été progressivement regardés, non comme entrant dans la société internationale, mais comme des égaus au point de vue des rapports internationaux. C'est le cas notament du Japon, de la Turquie et de la Chine. Quand peut-on dire qu'ils sont entrés dans la société internationale? Presque tous les Etats asiatiques on été invités en 1907 à participer à la Conférence de la Haye. Peut-on dire que c'est seulement de cette époque qu'ils sont entrée dans la communuté internationale? S'ils ont reçu l'invitation c'est qu'on les considérait comme en en faisant déjà partie. Cette participation, du reste, n'a pas empêché de continuer à les traiter sur le même pied d'inégalité avec lequel ils étaient traités antérieurement. Quant aux populations barbares de l'Afrique, même avant qu'elles ne fussent entièrement, comme elles le sont aujourd'hui, sous la domination des Etats civilisés, elles ne pouvaient être regardées comme étant en dehors de la communauté internationale. C'est ce que reconnait **l'acte général** de la Conférence de Berlin du 26 février 1885."

Vgl. ferner **Lawrence,** ibid. S. 32 f: „The modern Society of Nations has received into membership some of the non-Christian powers. Civilisation has been the test rather than religion. Whenever a state has been found sufficiently amenable to the ideas current in Europe to shape its international action on European models, and moud its institutions according to European examples, that state has been received among the old-established members with a welcome corresponding in warmth to the nearness of the approximation of ideas and arrangements. There are degrees of intimacy in the Society of Nations as well as in the society of individuals."

Renault's Ansicht über die allgemeine Staatenbeteiligung geht dahin: „L'égalité des Etats, abstraction faite de leur puissance matérielle. est juridiquement indiscutable, mais cette égalité entendue à la lettre et poussée à ses dernières limites arrive à l' absurde." Vgl. L'Oeuvre de La Haye, p. 6.

akt erlangte besonders die zweite Haager Konferenz den Charakter einer allgemeinen Versammlung zur **Aufstellung allgemein verbindlicher Sätze** des internationalen Rechts.[36])

Die Londoner Seerechtskonferenz von 1909

Die Einberufung einer Konferenz nach London, zu welcher nur 10 für den Seekrieg am meisten in Betracht kommende Staaten geladen waren, bildet einen Rückschlag gegenüber dem sprungweisen Fortschritte in bezug auf die Verallgemeinerung der Haager Konferenzen.

Da es sich in London darum handeln sollte, durch die Feststellung der Regeln des Prisenrechtes die praktische Tätigkeit des Prisenhofes zu ermöglichen, hätte man prima facie annehmen können, die britische Regierung werde die Einladung zur Teilnahme an der Konferenz an alle Mächte ergehen lassen, welche auch auf der **zweiten Haager Konferenz** vertreten waren, oder wenigstens an alle diejenigen Mächte, welche dort für die Annahme des Prisenhofabkommens gestimmt hatten. Allein das Londoner Kabinett entschied anders. Es lud zunächst nur acht Staaten ein, ihre Vertreter nach London zu senden: sieben Großmächte und Spanien.

Nachträglich wurden mit Zustimmung der anderen Mächte auch die Niederlande dazu eingeladen. Der Grund, welchen das Londoner Kabinett dafür angab, daß es gerade nur die genannten acht Mächte einlud, leuchtet nicht vollständig ein.[37])

---

[36]) Hicks sagt hierüber: „This legislative character was emphasized when it was prescribed that as a qualification for representation in the IId Hague Conference all states must subscribe to the three conventions adopted by the First Hague Conference.

In spite of the fact that no state need have entered the Second Hague Conference if it had not desired to do so; in spite of the fact that the results of the conference need not be ratified or followed by individual states, there more general representation in the Second Conference and the work that it attempted to do, stamp it with the trademark of a legislative assembly.“ A. a. O. S. 538. (America was instrumental in admitting to the Second Hague Conference the Central and South American States; p. 560.)

[37]) Hold v. Ferneck, ibid. S. 11 fg.

Diesbezüglich wäre zunächst anzunehmen, daß das Londoner auswärtige Amt sich von seinen bei den Haager Konferenzen gemachten Erfahrungen leiten ließ, wonach eine Einigung bei einer allzugroßen Beteiligung von Staaten, namentlich bei Vorhandensein eines umfassenden und heiklen Programmes schwer zu erzielen sei. Um die schwierige Aufgabe, die der Konferenz zugedacht war, auf alle Fälle zu Ende zu führen, beschränkte England die Zahl der Einladungen.

Eine derartige Beschränkung der Beteiligung **nur** auf die **Seemächte** ändert jedoch nichts an dem allgemeinen Charakter der formulierten Normen. Auf dem Gebiete des Völkerrechts kann derzeit nämlich nur eine relative Allgemeinheit für die rechtsetzenden Verträge in Betracht kommen; und im praktischen Sinne soll diese Allgemeinheit durch den späteren Beitritt der übrigen Mächte erlangt werden.[38])

[38]) An der Londoner Konferenz waren 10 Mächte, die alle Signatarstaaten der betr. Haager Konvention waren, vertreten. Die Schlußbestimmungen des Londoner Protokolls verordnen in Art. 70: „Die Mächte, die auf der Londoner Seekriegsrechts-Konferenz vertreten sind, legen besonderen Wert auf die allgemeine Anerkennung der von ihnen angenommenen Regeln und sprechen daher die Hoffnung aus, daß die dort nicht vertretenen Mächte dieser Erklärung beitreten werden. Sie bitten die Britische Regierung, diese Mächte hierzu einladen zu wollen. Die Stellung der beitretenden Mächte wird in allem, was diese Erklärung anlangt, dieselbe sein, wie die der Signatarmächte." Vgl. N. R. G. Ser. 3. VII, S. 39 ff.

Vgl. insbesondere Huber, M.. Gemeinschafts- und Sonderrecht unter Staaten, ibid. S. 825: Der Abschluß von Kollektivverträgen geschieht nicht nur zwecks Vereinfachung der Vertragsschließung, sondern sie werden vielmehr zur Herbeiführung eines einheitlichen Rechtszustandes geschlossen. Das ist namentlich dann der Fall, wenn ein Kollektivvertrag zur Ausgestaltung des gemeinen Rechts vereinbart werden soll. Andrerseits macht sich neben dem Interesse an der Einheit das Sonderinteresse des einzelnen Staates, sei es als solchen, sei es im Hinblick auf dessen Beziehungen zu bestimmten Staaten geltend. Je größer die Zahl der Kontrahenten, je einschneidender und umfassender die einheitlichen Normen sein sollen, um so schwieriger wird es sein, zu einem Abschluß zu gelangen.

Die Deklaration von London vom 26. Februar 1909 enthält die Bestimmung, daß ihre Satzungen **nur** vorbehaltlos angenommen werden

Die Einräumung einer zeitlich unbeschränkt offen gelassenen Beitrittsmöglichkeit zu den völkerrechtlichen Vereinbarungen ist nur eine Art, die Frage der allgemeinen Staatenbeteiligung zu lösen.[39]) Denn nicht umsonst hatte man sich anläßlich der zweiten Haager Konferenz um eine möglichst zahlreiche Beteiligung bemüht. Die Vertreter aller selbständigen zivilisierten Staaten sollten ja die aufzustellenden Rechtssätze in ihrem ganzen Umfange von dem Gesichtspunkt des Internationalismus kennen lernen und bei der Kodifikationsarbeit durch eigene persönliche Tätigkeit mitwirken. Damals ist eben in erster Linie die allgemeine Geltung der vereinbarten Verträge und auch die Erleichterung der nachträglichen Anerkennung derselben durch die Ratifikationen ins Auge gefaßt worden. Die Gesamtheit der Kulturvölker sollte, nach Maßgabe der Einsicht der einzelnen Staaten, an den Vorteilen des großen Werkes teilnehmen können, so-

können. Die Erzielung dieses Resultates konnte man in der Tat nur von einer kleinen Konferenz erwarten. Ebenda, S. 845.

[39]) Es gibt internationale Vereinbarungen, bei denen die Signatarstaaten wünschen, daß denselben möglichst viele andere Staaten beitreten sollen. So z. B. der Weltpostverein, der Telegraphenverein und dergleichen, welche den Zweck haben, gewisse Einrichtungen wirtschaftlicher Natur zu schaffen, die für alle Staaten bestimmt sind. Bei diesen Verträgen können andere Staaten mit einfacher Willenserklärung beitreten, ohne daß die ausdrückliche Zustimmung der übrigen Vertragsteile zu erholen wäre. Stengel, ibid. S. 184. Vgl. hierzu den Hauptvertrag des Weltpostvereins, gez. zu Rom, am 26. Mai 1906, sowie das hinzugehörende Schlußprotokoll (Protocole final) in N. R. G. Ser. 3. I S. 392:

Art. 7 geht dahin, daß das Protokoll für Länder, die dem Verein angehören, sich aber auf dem Kongreß nicht haben vertreten lassen (Salvador), dann für solche, deren Vertreter für den Kongreß nicht mit Vollmachten versehen waren (Nicaragua und Peru), dann für die Dominikanische Republik, deren Vertreter verhindert war, der Unterzeichnung der Akte beizuwohnen, offen bleibt; weiterhin bleibt es ebenfalls offen zugunsten der Staaten, deren Bevollmächtigte zum Kongreß die Absicht ihrer Länder erklärt haben, von einem später festzusetzenden Zeitpunkt ab in den Weltpostverein einzutreten (das Chinesische Kaiserreich und das Kaiserreich Aethiopien).

bald die Erkenntnis der staatlichen Nützlichkeit den nachträglichen Beitritt wünschenswert erscheinen ließ.[40])

Man rechnete im Haag eben auch mit dem Umstand, daß infolge der Anwesenheit der Vertreter an den Verhandlungen das Interesse der Regierungen besser wachgehalten, wenigstens aber, daß damit zugleich die Annahme größerer Gruppen von Vereinbarungen durch die einzelnen wesentlich gefördert werde.

Der Verlauf der Londoner Konferenz von 1908/09 zeigt, daß die Lösung bei einer beschränkten Staatenteilnahme weitaus **rascher** erzielt, die Arbeiten übersichtlicher gestaltet, die Versammlung selbst **gründlicher organisiert** werden kann.

[40]) Dieses Ziel wurde durch die rechtliche Gleichstellung der nachträglich beitretenden Mächte mit den an der Haager Konferenz teilgenommenen Staaten erstrebt. Vgl. Nippold, ibid. S. 513 f.: „... Daß die später den Haager Konventionen beigetretenen Staaten den ursprünglichen Signataren rechtlich gleichgestellt sind, erhellt aus der Tatsache, daß die Konventionen vorschreiben, daß beglaubigte übereinstimmende Abschriften des Protokolls über die erste Hinterlegung von Ratifikationen, sowie die Notifikationen und Ratifikationsurkunden durch die holländische Regierung auf diplomatischem Wege den Haager Konferenzstaaten sowie den Mächten, die den betreffenden Konventionen beigetreten sind, sofort mitzuteilen sind, unter Angabe des Datums des Eingangs der Notifikationen ...“

In der gleichen Weise erfolgte dies bei den meisten neueren internationalen Abkommen. So z. B. bei der Genfer Konvention von 1906, deren Art. 32 (Dispositions générales) über den Beitritt der Staaten folgendermaßen verfügt: Dieses Abkommen kann bis zum 31. Dezember d. J. von den Mächten, die auf der in Genf am 11. Juni 1906 eröffneten Konferenz vertreten waren, sowie von den Mächten unterzeichnet werden, die auf dieser Konferenz nicht vertreten waren, aber das Abkommen von 1864 unterzeichnet haben.

Den vorbezeichneten Mächten, die bis zum 31. Dezember 1906 dies Abkommen nicht unterzeichnet haben, soll der spätere Beitritt dazu freistehen. Sie haben ihren Beitritt durch eine schriftliche Benachrichtigung bekannt zu geben, die an den **Schweizerischen Bundesrat** zu richten und von diesem allen Vertragsmächten mitzuteilen ist.

Andere Mächte können sich in gleicher Form zum Beitritte melden, aber ihre Meldung wird erst wirksam, wenn bei dem Schweizerischen Bundesrat innerhalb Jahresfrist von der ihm zugegangenen Benachrichtigung an kein Widerspruch von einer der Vertragsmächte eingegangen ist. — Vgl. N. R. G. Ser. 3, II. S. 612; sowie von Liszt, ibid. S. 377; und R. G. Bl. 1907 S. 279. —

Juristisch jedoch spielt die größere oder kleinere Zahl der beteiligten Staaten, oder der Umstand, ob nur Großmächte teilnehmen, keine Rolle. Denn es ist ja zweifellos, daß die Verträge ohnehin nur unter den wirklichen Kontrahenten eine Gültigkeit haben. Und von Rechts wegen werden Staaten auch durch nachträgliche Willenserklärung, durch Beitritt Kontrahenten, nicht nur dadurch, daß sie unmittelbar bei den Verhandlungen mitgewirkt und dort unterzeichnet haben. Die Entscheidung, ob unmittelbare Teilnahme an den Konferenzen oder nachträglicher Beitritt vorzuziehen sei, stellt eine von den Umständen abhängige Frage dar.[41])

---

[41]) Die unmittelbare Teilnahme der Staaten an internationalen rechtssetzenden Konferenzen ist im allgemeinen der **richtigste Weg** zum Vertragsschluß, da damit natürlich auch die bessere Kenntnis der jeweiligen zwischenstaatlichen Verhältnisse, welche die konkreten Verträge gerade betreffen, verbunden ist. Vgl. hierüber die zutreffenden Ausführungen von Zorn, Ph., Die beiden Haager Friedenskonferenzen von 1899 und 1907; a. a. O.; S. 78 f.:

„Wir sagten, daß der durch die Friedenskonferenzen beschrittene Weg vor dem rein diplomatischen erhebliche Vorzüge hat. In freundlicher, wohlwollender Aussprache läßt sich manches erledigen, was schriftlich nur unter größten Schwierigkeiten oder gar nicht geebnet werden kann. In solcher Aussprache werden in der Tat, wie es Renault in seinem Bericht über das Oberprisengericht aussprach, Jahre zu Monaten oder Wochen. Gewiß wird jeder Staat und insbesondere jede Großmacht in erster Reihe an das eigene Interesse denken müssen. Aber wenn man sich daran gewöhnt haben wird, nicht in jedem Antrag eines anderen Staates von vornherein eine Falle oder Intrige gegenüber dem eigenen Staate zu wittern, wenn man durch das Vertrauen, das das Ergebnis des persönlichen Verkehrs aufrechter und aufrichtiger Männer sein wird, so weit gekommen ist, auch in einer schweren Frage sagen zu können: ich fordere dies als ein Pfand des Vertrauens, auf das ich ein Recht habe, dann wird man nach meiner festen Ueberzeugung immer mehr erkennen, daß die **Gemeinsamkeit der Interessen** viel größer ist, als man gewöhnlich annimmt, und daß es dem ernsten Wollen in den meisten Fällen gelingen wird, über Meinungsverschiedenheiten, auch über schwere, ein beide Teile befriedigendes Einverständnis zu gewinnen. Dann wird zwar nicht eine Aera des ewigen Friedens eintreten, aber die internationale Luft und das internationale Leben werden viel besser und ruhiger werden, und der Krieg wird nur das letzte Lösungsmittel für die großen Daseinsfragen der Völker und Staaten, in Wahrheit die ultima ratio regum et civitatum' sein". —

Die Unterhändler sehen sich bei Abschlüssen von Kollektivverträgen stets vor die Frage gestellt, jenen Vertragsinhalt zu finden, welcher ein Maximum des Erreichbaren bei einem Maximum ausschlaggebender Vertragsteilnehmer darstellt. Wäre aber nur eine einzige einheitliche Formel für alle Kontrahenten die mögliche Lösung, so könnten die kollektiven Vertragsschließungen selten zu wichtigen Resultaten führen: entweder müßte der Kreis der Kontrahenten der Erweiterung des Vertragsinhalts zuliebe verengt werden oder umgekehrt, der Inhalt müßte des weiten, wenn möglich universellen Geltungsbereiches wegen beschränkt, auf Bedeutungsloseres eingeengt oder durch Klauseln in seiner Wirkung abgeschwächt, praktisch vielleicht aufgehoben werden. Nichts ist in dieser Beziehung lehrreicher, als die Verhandlungen der zweiten Haager Konferenz über den **Weltschiedsvertrag.**[42])

C. Konferenzen für internationales Privatrecht

An der ersten Haager Privatrechtskonferenz (1893) ließen sich 13 Staaten vertreten; an der zweiten im Jahre 1894 nahmen auch noch Schweden und Norwegen teil. Von größeren Ländern fehlen die Türkei und bedauerlicherweise Großbritannien und Nordamerika.[43]) Das eingeladene Königreich Serbien antwortete auf die Einladung nicht, und Griechenland entschuldigte sein Nichterscheinen.[44]) An der

[42]) Gemeinschafts- und Sonderrecht unter Staaten; von Professor Huber, ibid. S. 825.

[43]) „The Anglo-Saxon world is a planetary system in itself, it moves in its own orbit“: dieser Satz von Lord Reay (International relations, London 1880, p. 28) wird wohl auch hier zutreffen. Zitiert in Meili, die Staatenkonferenzen vom Haag und das internationale Privatrecht, S. 4, N. 1). Ueber die Nichtbeteiligung Großbritanniens und der Vereinigten Staaten bei den Haager Privatrechtskonferenzen vgl. die Abhandlung von A. Kuhn, Should Great-Britain and the United States be represented at the Hague Conference on Private international Law? In Compte Rendu de la 28ième Conférence de l'Association de Droit International: tenue à Madrid 1913, Londres 1914, p. 556 ss.

[44]) Meili, Die Staatskonferenzen vom Haag, S. 4.

Daß Staaten auf die Aufforderung zur Teilnahme an einer internationalen Konferenz nicht reagiert hätten, wie seinerzeit Serbien, kam

vierten Konferenz im Jahre 1904 waren auch nicht mehr als 16, und zwar **nur europäische** Staaten vertreten.

Diese Konferenzen liefern durch eine Vergleichung mit anderen dafür ein Beispiel, mit wie vielen Schwierigkeiten die internationale Vereinheitlichung gewisser Rechtsgebiete verbunden ist.[45]) Bei anderen internationalen Angelegenheiten stieg die Zahl der Interessenten, namentlich bei **Wiederholung** der Zusammenkünfte von Tagung zu Tagung, in geradezu auffälliger Weise.[46])

---

in der bisherigen diplomatischen Praxis äußerst selten vor. Es gilt als eine hochgradige **Unhöflichkeit** dem Einberufungsstaate gegenüber. In der Regel sandten die die Einladung ablehnenden Staaten eine motivierte Entschuldigung ihres Fernbleibens. Anläßlich der Einberufung der Zweiten Haager Konferenz antworteten auf den Aufruf zur Beteiligung Aethiopien, ferner die Republiken Costa-Rica und Honduras **nicht**. — Vgl. Arnaud, La troisième Conférence de la Paix, ibid. S. 14.

[45]) Der nachträgliche Beitritt ist bei diesen Vereinbarungen anders, als bei andern vorgesehen. So z. B. die Konvention betreffend den Zivilprozeß, gezeichnet im Haag, am 17. Juli 1905, sieht in Artikel 27 vor, daß: „Die Staaten, die auf der **Vierten Konferenz über internationales Privatrecht vertreten** waren, zur Zeichnung dieses Abkommens zugelassen werden". Vgl. N. R. G. Ser. 3, II, S. 260. — Mit vielen Schwierigkeiten war ferner noch zu kämpfen auf dem Gebiete des **gesetzlichen Arbeiterschutzes.** An der ersten internationalen Konferenz zu **Berlin**, zur Aufstellung einer Arbeitsordnung für Fabrikanlagen und Bergwerke, von 1890, beteiligten sich 13 Staaten (Deutschland, Oesterreich-Ungarn, Belgien, Dänemark, Frankreich, Großbritannien, Italien, Luxemburg, die Niederlande, Portugal, Schweden-Norwegen, Spanien, die Schweiz), an der nächsten Konferenz zu **Bern**, 1905, waren auch nur dieselben Staaten (Oesterreich und Ungarn, sowie Schweden und Norwegen, die sich eben getrennt hatten, entsandten besondere Delegationen) vertreten. An der dritten Konferenz zu **Bern** im Jahre 1906 **fehlte Norwegen**, an der **vierten** Berner Konferenz von 1913 fehlte **Luxemburg**, hingegen kamen da als neue Teilnehmer der **Australische Bundesstaat** und **Rußland** hinzu. Somit erhöhte sich die Zahl der Teilnehmerstaaten während 23 Jahren nur mit zwei Ländern. — Ueber die Ergebnisse der internationalen Konferenzen und Arbeiterschutzgesetzgebung vgl. Handwb. der Staatswiss., v. Conrad und Lexis, I, S. 772 ff.; ferner: **Arbeiterschutz**, in der Sammlung: Textbücher zu Studien über Wirtschaft und Staat, herausgegeben v. Jastrow, Bd. 2, Berlin 1913.

[46]) Dies war der Fall bei der Mehrzahl der internationalen Staatskonferenzen. Als Beispiele mögen folgende Konferenzen dienen, u. a.:

D. Ein Rückblick auf die übrigen rechtsetzenden Konferenzen

Die meisten Konferenzen — von den Kongressen des Weltpostvereins abgesehen — welche vor 1899 stattgefunden haben, befolgten nicht vorwiegend die Praxis der universellen Einladung, sondern mehr oder weniger das System des vorbehaltenen Beitrittes. Bei den internationalen Konferenzen erscheinen in erster Linie die an der betreffenden Frage unmittelbar interessierten Staaten.

Die zahlreichste Beteiligung haben insbesondere jene Konferenzen aufzuweisen, welche für die Kulturstaatengemeinschaft wichtige, volkswirtschaftliche und verkehrstechnische Probleme zum Gegenstand hatten. Dies zeigen uns u. a. auch die internationalen Pariser Konferenzen zum **Schutze der unterseeischen Telegraphenkabel** in den Jahren 1882 und 1883, bei denen unter anderen die Argentinische Republik, die Dominikanische Republik, die Vereinigten Staaten von Amerika, Nicaragua, Uruguay, insgesamt 31 Staaten beteiligt waren.[47])

Die internationalen Konferenzen über die drahtlose Telegraphie. Während an der Berliner Konferenz von 1903 mit den Vereinigten Staaten von Amerika insgesamt bloß 9 Staaten vertreten waren, beteiligten sich an der Berliner Konferenz von 1906 27 Vertragsstaaten und an der Londoner Zusammenkunft von 1912 nicht weniger als 43 Länder. Bentwich sagt über die Staatenbeteiligung folgendes: 43 countries were represented at the Conference which was held in 1912, the representation not being exclusively according to political sovereignty, but a place being given to countries which had special requirements and interests. — Vgl. Jahrbuch des Völkerrechts, I. S. 1273.

Die verschiedenen **Sanitätskonferenzen**, welche seit dem Jahre 1851 (erste internationale Konferenz zu Paris) an verschiedenen Orten öfters zusammentraten, weisen ebenfalls eine steigende Zahl von Teilnehmerstaaten auf. — **Konstant** blieb die Zahl der an den **Haager Wechsel- und Checkkonferenzen** von 1910 und 1912 vertretenen Staaten (35). Autonome Kolonien waren da nicht besonders vertreten.

[47]) Der internationale Vertrag zum Schutze der unterseeischen Telegraphenkabel wurde erst am 14. März 1884 zu Paris, und zwar von 26 Staaten, unterzeichnet. — Dambach, ibid. S. 339. — Die Zahl der kontrahierenden Staaten wird in den amtlichen Protokollen vom 14. März

Ebenso zahlreich waren die **funkentelegraphischen Konferenzen** besucht, namentlich die dritte zu London im Jahre 1912,[48]) an welcher nicht weniger als 43 Länder teilnahmen. Auch die Konferenzen zum **Schutze der literarischen und künstlerischen Werke** weisen eine umfangreiche, später infolge der Erweiterung des Interessenkreises, fast universelle Beteiligung der Kulturländer auf. Während aber zu den **Berner** Konferenzen (1884, 1885, 1886) größtenteils nur die Verbandstaaten eingeladen wurden[49]) und an ihnen mit den Vereinigten Staaten von Amerika zusammen 19 Staaten anwesend waren,[50]) kamen zu der **Pariser Konferenz im Jahre 1896** (seit 1886 bestand die Union aus 13 Staaten) zufolge besonderer Einladungen noch **14 Nichtunionsstaaten** hinzu.[51]) Diese Zahl stieg bei der **Berliner**

1884 auf 26 angegeben; bei den Verhandlungen und Abstimmungen auf den dem Vertrage vorhergehenden Konferenzen hatten aber Ungarn (neben Oesterreich) und Britisch-Indien (neben England) eine besondere Stimme, so daß man die Zahl der kontrahierenden Staaten auch auf 28 angeben kann.

[48]) In Angelegenheit der Ausdehnung der Berliner Vereinbarung vom Jahre 1906 auf den Verkehr der Landstationen und der Beseitigung des Marconi-Monopols.

[49]) „Les Etats contractants ...., qui sont constitués à l'état d'union pour la protection des droits des auteurs sur leurs oeuvres littéraires et artistiques" v. le Programme proposé par le Conseil Fédéral Suisse, N. R. G. Ser. 2 XII, S. 1.

[50]) Italien teilte der Zusammenkunft erst während der Verhandlungen mit, daß es infolge der Umstände verhindert wäre, zu der Konferenz eine Abordnung zu delegieren, es behielte sich jedoch nach der Prüfung der Verhandlungsergebnisse die Befugnis vor, dem internationalen Verein beizutreten. In diesem Sinne erklärten sich Brasilien und die Argentinische Republik. Die portugiesische Regierung entschuldigte ihr Nichterscheinen folgendermaßen: „Le Gouvernement du Portugal n'a pas cru devoir se faire représenter à la Conférence." Sämtliche ferngebliebenen Regierungen suchten aber um die Uebermittlung von Verhandlungsberichten bei der Konferenz nach. — Vgl. N. R. G. Ser. 2 XII, S. 26.

[51]) Die rechtlich günstigere Stellung bei internationalen Konferenzen haben stets die Staaten, welche zur Zeit der betr. Konferenztagung dem Verein angehören. Die Nichtunionsstaaten besitzen kein aktives Stimmrecht, sondern beteiligen sich an den Debatten mit **beratender** Stimme

Konferenz von 1908 schon auf 34 (davon waren 21 Nichtunionsstaaten, welche ebenfalls Einladungen erhielten).[52])

Im allgemeinen könnte man sagen, daß die Konferenzen zur Vorberatung wichtiger Fragen, zur Aufstellung vorläufiger Entwürfe ohne definitiv bindenden Charakter[53]), die relativ größte Beteiligung namentlich deshalb aufzuweisen haben, da einmal gänzliche **Freiheit** für Genehmigung und dann hinreichende **Zeit** dafür gewährt wird, nach selbständiger Prüfung der einzelnen Abmachungen beizutreten, da die Entwürfe vorerst noch der Würdigung der Regierungen zu unterbreiten waren. Die von einer großen Anzahl euro-

(voix consultative). Vgl. Art. 6 der Geschäftsordnung dieser Konferenz, N. R. G. Ser. 2 XXIV, S. 674.

Analog war die Zulassung von Nichtunionsstaaten bei sämtlichen Konferenzen, in deren Geschäftsordnung der **Vorrang der Verbandsstaaten** deutlich zum Ausdruck gebracht war. Es diente dies als eine Anspornung der neu hinzugekommenen Staaten der betr. Union **je eher** beizutreten.

[52]) Der Vertreter Libérias mußte die Konferenz aus politischen Gründen verlassen und seine Stelle durch die deutsche Delegation vertreten lassen. (Die Stellvertretung eines Staates war gemäß Art. 2, Abs. 3 der Geschäftsordnung vorgesehen). Vor seiner Abreise erklärte dieser die Zustimmung und den Beitritt Libérias zu der Literarkonvention und übergab seine Vollmachtsurkunde dem Konferenzsekretariate.

Die Republik Bolivien ließ sich an dieser Konferenz nicht vertreten, stellte aber ihren Beitritt für den Fall in Aussicht, wenn die Ergebnisse den Landesverhältnissen anzupassen sein („applicables") würden. Der Delegierte von Colombien verabschiedete sich von der Versammlung schon in der dritten Sitzung mit der Begründung, daß die europäischen Vereinbarungen und Gesetzgebungen zu jenen seines Landes in zu großer Divergenz stünden. Die diesbezügliche Erklärung überreichte dieser dem Vorsitzenden der Konferenz schriftlich. Vgl. N. R. G. Ser. 3 IV, S. 470. — **Oesterreich-Ungarn** ist dem Vereine zum Schutze der Urheber- und Erfinderrechte mit dem 1. Januar 1909 beigetreten. (R. G. Bl. 1908, S. 654.)

[53]) Eine derartige vorberatende Konferenz war u. a. die Brüsseler Konferenz zur Gründung eines Vereins zur Veröffentlichung der Zolltarife („pour établir une Union internationale pour la publication des tarifs douaniers") von 1888, an welcher mit den Vereinigten Staaten von Amerika 32 Staaten teilnahmen. Vgl. N. R. G. Ser. 2 XVI, S. 444 ff.

Die an dieser Konferenz teilnehmenden Abgeordneten übermittelten die vorläufigen Entwürfe ihren Regierungen mit einer Empfehlung der Berücksichtigung unter dem ausdrücklichen Vorbehalte: „. . . . qu'ils n'engagent par là ni eux-mêmes, ni leurs gouvernements." Ebenda, S. 511 f.

päischer wie amerikanischer Staaten beschickten Konferenzen entsprachen selbstverständlich den hauptsächlichsten Interessen der Völker und führten demzufolge noch zu einem engeren Zusammenschluß von Staatengruppen in der Form der verschiedenen Unionen, die ihrerseits innerhalb ihrer Kompetenzen wieder eine Reihe von Zusammenkünften einberufen haben.

Allein aus der bloßen Beteiligungszahl kann kein Schluß auf die Bedeutung der einzelnen Konferenzen gezogen werden. Nur die Resultate, d. h. die Summe der geleisteten Arbeit, die Anzahl der ratifizierenden Staaten ergäbe einen mehr oder weniger richtigen Anhaltspunkt hierzu. Für eine jede Kategorie der Konferenzen kommen eben wechselnde Bedürfnisse und teilweise auch andere Interessen in Betracht. Für die Konferenzen für Sanitätswesen und gegen Unfälle,[54]) für die Landwirtschaft,[55]) für den internationalen Handel und Verkehr,[56]) für das internationale Privatrecht, Wechsel- und Scheckrecht und Rechtspflege, für den Vermögensschutz, für den gesetzlichen Arbeiterschutz, für den Schutz des

[54]) Nach dem Untergange des englischen Dampfers „Titanic“ (April 1912) ist auf Initiative des Deutschen Kaisers in London am 12. November 1913 eine mit den Vereinigten Staaten von Amerika durch 13 Staaten beschickte Staatenkonferenz zusammengetreten, um über gemeinsame Maßregeln zur Verhütung der Wiederkehr ähnlicher Katastrophen zu beraten. v. Liszt, ibid. 10. Aufl., S. 270.

An dieser Konferenz wurde zur Sicherung der Seefahrt ein dreifacher Dienst eingerichtet.

An dem Uebereinkommen zur einheitlichen Feststellung von Regeln über den Zusammenstoß von Schiffen vom 23. Sept. 1910 zu Brüssel waren 24 Weltstaaten vertreten, und an dem internationalen Vertrag zum Schutze des menschlichen Lebens auf hoher See (mit Reglement; London, v. 20. Jan. 1914) beteiligten sich die Hauptseemächte, bloß 13 Staaten. — Vgl. v. Liszt, ibid. 10. Aufl., S. 270.

[55]) Vgl. z. B. die internationale Konferenz von Rom von 1905 betr. die Bildung eines ständigen landwirtschaftlichen Instituts für Agrikultur, an welcher mit den Vereinigten Staaten von Amerika 41 Staaten beteiligt waren.

[56]) Der weitere Ausbau des Seeschiffahrtsrechts, zunächst durch eine internationale **Freibordkonferenz** wurde auch schon in Aussicht genommen. Vgl. v. Liszt, ebenda, S. 271.

gewerblichen Eigentums[57]), für sonstige humanitäre Zwecke[58]) usf. schwankt die Ausdehnung der verschiedenen völkerrechtlichen Staatenverbände.

Die Gründung und das Anwachsen dieser Unionen ist — wie an obigen Beispielen gezeigt wurde — eine überaus rege gewesen. Es gibt jedoch Gebiete, wo die Interessengemeinschaft der Staaten sich weitaus langsamer entwickelte und auf welchen anfangs mit größeren Schwierigkeiten zu kämpfen war.[59]) So z. B. auf dem Gebiete der Schaffung eines internationalen Privatrechts. —

---

[57]) Die Pariser Konferenzen zum Schutze des gewerblichen Eigentums von 1880 und 1883 umfaßten 19 europäische Staaten, ferner die Vereinigten Staaten von Amerika und die Argentinische Eidgenossenschaft. An der Konferenztagung zu Rom im Jahre 1886 waren dieselben Länder beteiligt. An der Pariser Zusammenkunft vom Jahre 1880 hatten sich die Vertreter der Türkei in der zweiten Sitzung, die der **Argentinischen Republik** in der fünften Sitzung und die von **Guatémala** und **Salvador** in der sechsten Sitzung der Versammlung angeschlossen. Bei diesen Konferenzen kamen für die Beteiligung nur die Industrieländer in Betracht. Vgl. N. R. G. Ser. 2, X, S. 14; 50; 59.

Die Vereinigten Staaten von Amerika beteiligten sich in der neueren Zeit an mehreren internationalen Konferenzen. So u. a. an der **Berner diplomatischen Konferenz** zur Gründung eines Verbandes zur Veröffentlichung sämtlicher Staatsverträge (Union internationale pour la publication des traités) von 1894; N. R. G. Ser. 2 XXI, S. 460 ff.; ferner auch an der **Brüsseler Münz-Konferenz** von 1892, zu deren Abhaltung der erste Anstoß von den Vereinigten Staaten ausging. N. R. G. Ser. 2, XXIV, S. 168 ff.

[58]) S. die Pariser Konferenzen zur Bekämpfung des Mädchenhandels und der Verbreitung obszöner Veröffentlichungen von 1902, 1904 und 1910. Die Vereinigten Staaten sind der Konvention vom 18. Mai 1904 nachträglich beigetreten (1908) und ratifizierten das Pariser Abkommen vom 4. Mai 1910, zur Bekämpfung der Verbreitung unzüchtiger Veröffentlichungen sofort. — Vgl. v. Liszt, ibid. S. 264 f.

[59]) Vgl. hierüber Huber, M., Die Gleichheit der Staaten, ibid. S. 89: „Alle Beschlüsse der Konferenzen gehen natürlich von dem Prinzip aus, daß kein Staat zu etwas verpflichtet werden kann, was er nicht nach eigenem freiem Ermessen annehmen will; da aber die Absonderung eines Staates von nahezu universellen Vereinbarungen nicht immer leicht und unbedenklich ist, kann es nicht gleichgültig sein, welche Richtung die Entwicklung der Kollektivverträge nimmt. Die Bedeutung und der Wert der zur Fortbildung des Völkerrechts berufenen allgemeinen Konferenzen liegt gerade darin, daß das Recht, das in sich die Tendenz

Vorzüge der Konferenzen vor anderen Mitteln zur Herbeiführung internationaler Vereinbarungen

Aktive Teilnahme oder nachträglicher Beitritt?

Die Vorzüge der Konferenzen gegenüber den schriftlichen Auseinandersetzungen sind dieselben, die auch auf anderen Lebensgebieten das persönliche Zusammen- und Einwirken dem schriftlichen Verkehr voraus hat.

Man denke an den Vortrag des Professors auf der einen Seite, das autodidaktische Verfahren anderseits; an den mündlichen Prozeß vor Gericht im Gegensatz zum schriftlichen; an die Bearbeitung der Kundschaft durch Reisende statt durch schriftliche Anerbieten.

Ueberall zeigt sich, daß der persönliche Verkehr besser geeignet ist, Mißverständnisse zum Verschwinden zu bringen. Außerdem kann sich die Gegenpartei rascher auf mündliche Anträge einlassen. Die Technik der Rede und Gegenrede und sodann der Zwischenbemerkungen bringen Ungewißheiten oft zum sofortigen Erlöschen. Das persönliche Beisammensein fördert schließlich das Zutrauen in die Aufrichtigkeit der Gesinnungen der anderen Parteien; manche Vorurteile werden beseitigt, und darauf gestützt lassen sich die Beteiligten weit eher dazu herbei, weittragendere Bindungen auf sich zu nehmen.

Während der Unterhandlungen treten sich erfahrungsgemäß die Delegierten der Staaten auch persönlich näher.[60])

---

nach universeller Geltung trägt, unter Teilnahme aller Staaten vereinbart wird, nicht nur durch einzelne Großstaaten, wenn auch deren Abmachungen sich durch die Macht der Umstände schließlich den übrigen zahlreicheren, aber weniger starken Staaten aufzwingen würden."

[60]) Man lese hierüber die gesellschaftlichen Erlebnisse des amerikanischen Diplomaten White, während der Tagung der ersten Haager Konferenz, a. a. O. S. 372, 373, 374, 377, 381, 382, 384, 385, 386, 387, 388, 393, 394, 395—7, 398, 399 u. s. f. — Ueber den gesellschaftlichen Verkehr der Delegierten sagt White folgendes: Natürlich gibt es hier außer den festen Kongreßpflichten noch eine Masse gesellschaftlicher Verpflichtungen, endlose Visiten, Besuche und Einzelverabredungen, gar nicht zu reden von den offiziellen Gesellschaften im großen Stil in den Häusern einiger Gesandten und hoher Beamten. Diese letzteren sind natürlich auch von praktischem Wert. — S. 374. — S. insbesondere noch S. 416.

Die sich dann entwickelnden Beziehungen des gegenseitigen Vertrauens und der Sympathie[61]) kommen so auch der Erledigung der amtlichen Geschäfte zugute. Der Boden wird hierdurch geebnet für Opfer auf dem Gebiete des rein staatlichen Egoismus zugunsten der internationalen Solidarinteressen.

Die Kollektivverträge beruhen ja natürlich auch auf dem Verzichte gewisser Rechte und der Uebernahme gewisser Pflichten: eine wechselseitige Nachgiebigkeit, Rücksichtnahme, richtige Würdigung der besonderen nationalen Verhältnisse läßt sich aber ausschließlich auf dem Wege der persönlichen Verständigung erzielen. Nur so können die Regierungen zur endlichen Ueberzeugung gelangen, daß bei internationalen Vertragsschlüssen der Vorteil des einen keinesfalls ein Nachteil des andern zu sein braucht. Ohne die Abhaltung möglichst zahlreicher, womöglich von vielen Staaten besuchter Zusammenkünfte würde sich aber die Vorbedingung der gegenseitigen Respektierung und das allseitige Vertrauen niemals einstellen.

Die gewaltige, besonders die mit der Organisation **zahlreich** besuchter Konferenzen und Kongresse und der Leitung der Verhandlungen verbundene Mühe und Arbeit wird durch die Möglichkeit eines weitergehenden Entgegenkommens der Beteiligten und die dementsprechend erzielten bedeutenderen Ergebnisse aufgewogen.

Hier mag auch betont werden, daß eine möglichst von allen zivilisierten Staaten beschickte Konferenz den von wenigen Staaten besuchten internationalen Zusammenkünften zweifellos vorzuziehen ist. Wohl sind nach der alten Volksweisheit: „Quot capita tot sensus“ bei einer größeren Beteiligung Einigungen schwerer zu erzielen, und von dieser Auffassung ging auch England aus, als es im Jahre 1908 zu der Seerechtskonferenz nur neun Staaten nach London einlud. Im Haag hatte sich nämlich insbesondere 1907, bei einer Mitwirkung von 44 Staaten, der Nachteil ergeben, daß

[61]) Der wahre Satz dürfte wohl auch hier zutreffen:
„Affection, thy intention stabs the centre;
Thou dost make possible, things not so held,
Communicat'st with dreams.“

infolge des schleppenden Ganges der Verhandlungen nicht alle Programmpunkte und manche nur zum Teil erledigt werden konnten.[61a])

Allein dem ist entgegenzuhalten, daß sich die angeblichen Nachteile der universell besuchten Konferenzen durch scharfe Sonderung der Programmpunkte und genügende Vorstudien der Regierungen über die betreffenden in Frage stehenden Gebiete, endlich und zuletzt durch die sachgemäße Organisation sicherlich überwinden lassen. Denn die zahlreich besuchten oder universellen Konferenzen sind den kleinen Konferenzen mit nachträglichem Beitritt der Interessenten[62])

[61a]) Zorn äußert sich hierüber wie folgt:

Die Verhandlungen selbst wurden bei der zweiten Konferenz durch die größere Zahl der Staaten naturgemäß etwas verlängert; an der wirklichen Arbeit beteiligten sich indes nur wenige der neuen Teilnehmer. Die Lebhaftigkeit, aber auch die Breite der freien Rede, in der die Latino-Amerikaner, besonders anfangs, nach Art der parlamentarischen Weise in die Verhandlungen eingriffen, stach stark ab von dem auf dieser Konferenz fast zu ausschließlicher Herrschaft gelangten Brauche des Ablesens von kurzen Darlegungen und präzisen Erklärungen. Vgl. Die beiden Haager Konferenzen, a. a. O. S. 76.

[62]) Vgl. van der Mandere, Die Opiumkonferenz im Haag und die Opiumkonvention vom 23. Januar 1912; a. a. O. S. 1252:

„Es ist diplomatischer Brauch, daß die Staaten, die sich an der Konferenz beteiligt haben . . . diesen Vertrag zeichnen und bestätigen, die sich nicht vertreten ließen, in die Gelegenheit gesetzt werden, der neuen internationalen Uebereinkunft beizutreten; mehr als einmal ist es sogar vorgekommen — (Beseitigung internat. Konflikte, 1899 Haag!) daß man außer den bei der Konferenz vertretenen Staaten keinen andern zuzulassen wünschte. Im Opiumvertrag ist diese Regel **umgekehrt** und wird nicht der Beitritt anderer Staaten nach der Bestätigung festgesetzt, sondern das rechtskräftige Inkrafttreten des Traktates abhängig erklärt von dem Beitritt der Staaten, die nicht im Haag vertreten waren. Art. 22 der Konvention regelte es auf diese Weise, daß die niederländische Regierung sich so bald als möglich an **alle Staaten Europas und Amerikas**, die nicht zugegen waren, wenden würde, um diese durch einen bevollmächtigten Delegierten aufzufordern, die Konvention zu unterzeichnen.“ Ferner sagt v. Mandere: „Zwar sind, und ganz mit Recht, nur die Staaten (12) zu dieser ersten Konferenz eingeladen worden, welche direkt an der Opium- und Morphiumfrage interessiert sind.“

Diese Praxis, welche der der Londoner Seerechtskonferenz von

namentlich auch deshalb vorzuziehen, weil alle Interessenten in die Lage gesetzt werden, auf den konkreten Inhalt der Vereinbarungen einzuwirken und nicht bloß darauf angewiesen sind, ein fertiges Produkt entweder ganz anzunehmen oder ganz abzulehnen.[62a])

Was den **Kreis der einzuladenden Staaten** betrifft, muß gesagt werden, daß, nachdem im Jahre 1907 alle südamerikanischen Staaten und auch die nominell unabhängigen Staaten Asiens, die im Jahre 1899 noch nicht an der Konferenz teilgenommen hatten, geladen worden waren, es kaum möglich sein wird, den Kreis der nächsten Konferenzen wieder enger zu ziehen. Die Vereinigten Staaten würden eine solche speziell gegen das lateinische Amerika gerichtete Maßregel nicht zugeben können und es würden auch diejenigen Kreise,

---

1908/09 ähnlich ist, ist ganz verwerflich. Die Staaten, welche zur Mitwirkung an einer internationalen Konferenz nicht aufgefordert worden sind [es sei denn, daß einzelne ihre Abneigung hierzu von vornherein kundgegeben hätten] und nachher zum Beitritt eingeladen werden, verweigern dies in den meisten Fällen, da sie sich durch das Unterlassen ihrer Einladung mehr oder weniger verletzt fühlen. Andrerseits, wenn man dieses Verfahren auf die Spitze treiben, d. h. den Grundsatz der **möglichst beschränkten** Staatenbeteiligung adoptieren würde, käme man zu dem falschen Schlusse, daß die persönliche Anwesenheit der Vertreter der Staaten an Konferenzen überhaupt überflüssig wäre, da ja die rechtlichen Wirkungen der Vereinbarungen einfach durch formellen schriftlichen Beitritt ebensogut zu erzielen wären. Diese Anschauung wäre aber in jeder Hinsicht eine unhaltbare und irrige. Der moralische Wert der persönlichen Zusammenwirkung der Delegierten und das Endziel der Verständigung ist durch den Rechtsweg der Adhäsion und durch ähnliche Mittel niemals vollwertig zu ersetzen. Wie bereits an früherer Stelle darauf hingewiesen wurde, sollte sich jeder **irgendwie** interessierte Staat an der Regelung internationaler Probleme aktiv beteiligen, indem die Regierungen ihre hierfür am besten geeigneten, befähigtsten Abgeordneten entsenden.

62a) Vgl. Zorn, a. a. O., S. 76 f.:

„Das äußere Bild dieser Weltkonferenzen war in hohem Grade anziehend. Der Weg, diese schwerwiegenden Fragen zu verhandeln, war bis vor kurzem so gut wie ausschließlich der diplomatische Verkehr von Staat zu Staat. Es wird nicht geleugnet werden dürfen, daß der mit den **Weltkonferenzen** beschrittene Weg vor dem rein diplomatischen erhebliche Vorzüge hat.“ —

welche die Bedeutung der Friedenskonferenzen gerade in der „Mondialität“ erblicken, sich dagegen auflehnen. Solange die Initiative ganz von Rußland ausging, konnte dieser Staat einladen, wen er wollte; nachdem die Institution international werden soll, ist gar nicht einzusehen, wie der Kreis der Eingeladenen anders als im Sinne der Zulassung aller bestimmt werden könnte. Jede Beschränkung führte dazu, die Haager Konferenzen zu Großmächtekonferenzen zu machen, zu denen nach Belieben der Mächte eine größere oder kleinere Zahl von Mittel- oder Kleinstaaten zugelassen würden, wie 1908 in London.

Eine eventuelle Einschränkung der Teilnehmerzahl ließe sich — in Anlehnung an die Praxis von 1907 — dadurch erreichen, daß Staaten, welche keine Konventionen von 1907 ratifiziert haben, überhaupt nicht eingeladen und zu den Beratungen über die Revision einer bestehenden Konvention nur deren Kontrahenten zugelassen würden. Allenfalls ist nur für die kleineren Staaten wichtig, daß nicht die Großmächte, nach dem Vorgang von England 1908, in Konferenzen unter sich die wichtigsten Materien von allgemeinem Interesse regeln und die übrigen Staaten vor ein fait accompli stellen.

Die Bedeutung des Prinzips der „offenen“ Konventionen bei der II. Friedenskonferenz

Im Zusammenhang mit der Frage der aktiven Teilnahme der Staaten an Konferenzen steht das Prinzip der offenen Konventionen. Seitdem zu der II. Haager Konferenz sämtliche souveränen Staaten zur Teilnahme aufgefordert und ihre Mitwirkung auf eine rechtliche Grundlage gestellt worden war, kommt auch dem obengenannten Prinzip des **nachträglichen Beitrittes**[63]) jener Staaten, die an dieser Kon-

[63]) Die Zulassung zum Beitritt erfolgt, wenn nicht innerhalb eines Jahres bei einem der Vertragsstaaten Einspruch gegen die Zulassung erhoben wird. Was die rechtliche Natur der Haager Abkommen anbelangt, so sind die dort getroffenen Vereinbarungen objektives Recht der Staatengemeinschaft, ihrem Wesen nach aber **nicht** Verträge, denn sie schaffen kein ius intra partes, sondern nur ein ius supra partes,

ferenz nicht anwesend waren, kaum eine Bedeutung mehr zu. Dieser Grundsatz[64]) hat eben nur dann einen rechten Sinn, wenn es sich, nach der Abhaltung einer Konferenz um die Erweiterung einer für ein bestimmtes Gebiet bestehenden Interessentengruppe der Staatengemeinschaft durch außenstehende Staaten handelt, die ursprünglich nur auf eine geringere Mitgliederzahl beschränkt war.

Durch die Praxis der II. Haager Konferenz, betreffend die universelle Einladung und Mitwirkung der Staaten, brauchen die Nichtteilnehmer nicht mehr mittels der Klausel der offenen Konvention auf die Vorteile, die ihnen der Beitritt zu der einen oder der anderen Uebereinkunft bringen kann, ausdrücklich aufmerksam gemacht zu werden, da sie selbst in die Lage versetzt wurden, sich hierüber von vornherein ein eigenes Urteil zu fällen. Eine Beitrittsklausel in der **früheren** Bedeutung ist demnach überflüssig. Die Beitrittsklausel räumt bei den Haager Konventionen von 1907 nur die Möglichkeit des späteren Beitrittes jenen Regierungen ein, die zwar eingeladen worden waren, aber nicht mitgemacht oder unterzeichnet haben, ohne daß dieser Klausel der Charakter eines Mahnrufes zukäme. Diese Konventionen sind demnach nicht offene Konventionen mehr im Sinne der früheren Praxis.

d. h. sie geben einer gemeinsamen Rechtsüberzeugung Ausdruck; sie sind nicht zweiseitige Rechtsgeschäfte, sondern gemeinsame unwiderrufliche, weder befristete noch bedingte Erklärungen. Dies trifft nur zu, soweit die Abkommen bestehendes Gewohnheitsrecht fixieren.

[64]) Von dem Grundsatze, daß die Abkommen für den Beitritt rechtlich „offen" sind, besteht nur eine Ausnahme: dem Abkommen über die friedliche Erledigung internationaler Streitigkeiten können Mächte, die zur Konferenz nicht eingeladen waren, nur beitreten auf Grund eines allgemeinen Einverständnisses sämtlicher Vertragsmächte gemäß den Bedingungen, die durch „spätere Verständigung" festgestellt werden sollen.

Näheres hierüber: Die formellen Bestimmungen, die Vorbehalte, die Ratifikationen und das rechtliche Schlußergebnis der beiden Haager Friedenskonferenzen, bei Zorn, Die beiden Haager Friedenskonferenzen, a. a. O., S. 127 ff.

Die Beitrittsklausel der Haager Konventionen von 1907 stellt sich vielmehr in einer Form des Entgegenkommens der **Konferenz selbst** dar, die zu der II. Friedenskonferenz eingeladenen Regierungen nach einer gewissen **Bedenkzeit** den Vorteilen der zwischenstaatlichen Vereinbarungen noch teilhaftig werden zu lassen, beziehungsweise sie nach Ablauf eines gewissen Zeitraumes hiervon nicht ausgeschlossen zu sehen. Die Beitrittsklausel rückt somit in ihrer Wirkung der Ratifikationsklausel sofern nahe, als der Beitritt zu den Haager Konventionen, also eine später erfolgte Unterzeichnung der einzelnen Abkommen, in aller Form Rechtens erst dann wirksam wird, wenn der in der Ratifikationsklausel über den Beitritt enthaltenen Fristbestimmung entsprochen worden ist, d. h. sechzig Tage nach Empfangnahme der Beitrittsanzeige verstrichen sind. Die der niederländischen Regierung zu übersendenden schriftlichen Beitrittsanzeigen und Beitrittsurkunden sind den Anzeigen von nachträglich eingegangenen **Ratifikationen** gleichwertig. In diesem Sinne wirkt die universelle aktive Teilnahme der Staaten auf das Prinzip der offenen Konvention sozusagen extinktiv, d. h. seine Existenz erlangt lediglich die Bedeutung einer späteren Ratifikation der Abkommen.

III. KAPITEL.

Das Fehlen der päpstlichen Vertretung bei den internationalen Staatskonferenzen

A) Die völkerrechtliche Stellung des Papstes

Von dem Zeitpunkt an, als die großen diplomatischen Staatsversammlungen die ehemaligen feierlichen Konzilien der Kirche an Wichtigkeit zu übertreffen begannen und letztere durch das immer häufigere Auftauchen weltlich-politischer Fragen nach und nach in den Hintergrund drängten, änderten sich zugleich auch wesentlich die Formen der Beziehungen des Papstes zu den europäischen Regierungen.

Diese Veränderung seiner Stellung ist zunächst auf die Kontroversen bezw. das verminderte Interesse der Staatenregierungen an kirchlich-religiösen Fragen zurückzuführen. **Aus dem Gesichtswinkel der christlichen Gleichheit betrachtet, verblassen die scharfen Umrisse der politischen Staatengebilde.** Die Auffassung von der grundsätzlichen Einheit sämtlicher christlichen Völker war aber für die Zwecke der weltlichen Regierungen natürlich unpraktisch.

Andererseits gewannen die rein staatlichen Interessen allmählich einen Vorrang [1]) vor Angelegenheiten der römischen

---

[1]) Ueber diese Veränderungen vgl. Baldwin, The international Congresses and Conferences of the last century, ibid. p. 565:

The representation of political sovereignty in the Council of Trent was slight, and in the only oecumenical council since called by Rome — that of the Vatican — it was wholly wanting; Bavaria being the only power [though all European cabinets were consulted] which intimated a willingness to send an official delegate. The modern congresses and conferences serves to express public opinion — the prevailing opinion of the people in each of the participating powers. The Congress of Münster may be said to be the first of this new order.

Kirche und führten notwendigerweise zu einer Vernachlässigung derselben bei den internationalen Verhandlungen. Die Entwicklung der modernen Gesellschaft ist über die Zeit hinaus, da die Kirche die Politik bestimmte (Baldwin).

In der Tat fehlte die päpstliche Mitwirkung in der Zeit nach dem Wiener Kongresse vom Jahre 1815 bei sämtlichen diplomatischen Kongressen und Konferenzen. Dies geschah, sei es, weil der Papst nicht mehr eingeladen wurde, oder — sei es, wie in der neuesten Zeit — daß weltliche Einzelmächte die beabsichtigte Einladung und Vertretung des Kirchenstaates wirksam hintertrieben.

Am Wiener Kongreß im Jahre 1814/15 war die Kirche noch, allein mit ziemlich eingeschränkten Befugnissen vertreten.[2]) Ihre Mitwirkung hatte — obschon Humboldt bemüht war, neben anderen kleineren Staaten auch der Kirche eine Stimme einzuräumen[3]) — einen durchaus passiven Charakter. War an diesem Kongresse doch in allererster Linie über dringende europäische Reformfragen zu entscheiden, ohne daß religiöse Grundsätze dabei eine Rolle spielten.

Selbstverständlich bedeutete die rasche, geradezu unvermittelte Verdrängung der katholischen Kirche von der Mitentscheidung an weltlichen Fragen im Jahre 1814 und später einen Rückschlag gegenüber der früheren souveränen und einflußreichen Stellung des Papsttums in der auswärtigen Staatenpolitik. Diese empfindliche Einbuße an Einfluß fand auch in verhüllter Form in manchen Protestnoten der Kirche ein Echo.[4])

---

[2]) Der Kirchenstaat war am Wiener Kongreß durch Cardinal Consalvi vertreten. — Ghillany, ibid. II, S. 317.

[3]) Vgl. Oechsli, ibid. S. 258.

[4]) Die Proteste gegen das Kongreßverfahren ließ Kardinal Consalvi mit seiner Unterschrift versehen der Versammlung überreichen. Der Protest des päpstlichen Vertreters vom 14. Juni 1815 lautet:

„Protestatio nomine Sanctitatis Suae Pii Papae VII. et Sanctae Sedis apostolicae contra ea omnia, quae in praeiudicium iurium et rationum Ecclesiarum Germaniae atque etiam Sanctae Sedis vel sancita vel manere permissa sunt in Congressu Vindobonensi". — Data Vindobonae, 14. Jun. 1815.

Die römische Kirche als solche[5]) ist aber an internationalen Staatenkonferenzen seither nie mehr und in keiner Weise beteiligt gewesen. Dessen ungeachtet haben sich die Staaten in ihrem Verhältnis zueinander der Autorität des Heiligen Stuhles nicht gänzlich entzogen. Wiederholt wurde dem Papste das Mittleramt bei zwischenstaatlichen Streitfällen übertragen.[5a]) Außerdem kam der moralische Beistand des Papstes durch seine Ratschläge schon manchen Konferenzen,[6]) namentlich solchen gemeinnütziger oder humanitärer Art, zugute.

„..... Quod ad res ecclesiasticas attinet, propensa voluntas Principum, quorum imperio Germania regitur, saepius declarata, spem excitat, fore, ut illae quamprimum ad praescripta legum ecclesiae componi atque ordinari possint.“ Vgl. „Protestation au nom du Pape contre les dispositions du Congrès de Vienne au sujet des droits de l'église, en date du 14 Juin 1815“; ferner: „Note du Cardinal Consalvi par la quelle la précedente protestation a été remise aux ministres des 8 puissances, signataires du traité de Paris“, abgedruckt in Martens, II, (Gottingue 1818) S. 475 ff.; 478 ff.

[5]) Vgl. Nys, ibid. III, S. 13: Le cardinal Consalvi protesta deux fois, au nom de Pie VII. contre des dispositions du congrès de Vienne du 9 juin 1815 qui, prétendait-il, portait atteinte aux droits du Sainte-Siège, puisqu'il ne lui cédait ni Avignon, ni le comtat Venaissin, ni la partie de Ferrare située sur la rive gauche du Pô.

[5a]) Vgl. Wehberg, Das Papsttum und der Weltfriede, S. 38 ff.: II. Das Papsttum und die internationale Verständigung.

Papst Innozenz III. wies auch darauf hin, daß er der geborene Vermittler für die Streitigkeiten der Fürsten sei. Eine außerordentlich große Zahl internationaler Konflikte wurde im Laufe der Jahrhunderte durch die Päpste als Schiedsrichter beigelegt, vor allem durch Alexander III., Honorius III., Johann XXII., Gregor XI. und Alexander VI. Letzterer zog 1493 in einem berühmten Schiedsspruche die Grenze zwischen den spanischen und portugiesischen Besitzungen in der Neuen Welt durch eine Linie von einem Pol zum andern. In Schückings großem Werk über „Die Organisation der Welt“ findet sich besonders treffend die Bedeutung des Papsttums im Mittelalter für die „terrena pax“ gewürdigt. — Ebenda, S. 40.

Vgl. ferner: die Rechtsstellung des Papstes, in Heilborn, Das System des Völkerrechts, Berlin, 1896, S. 194 ff. —

[6]) So z. B. lag bei der Madrider Marokkokonferenz vom Jahre 1880 eine päpstliche Intervention über religiöse Angelegenheiten vor. Der Papst richtete an die spanische Regierung eine Schrift, welche von

Von einer verschleierten Mitwirkung des Papstes bei einer internationalen Konferenz kann in folgendem Falle gesprochen werden.

Der Deutsche Kaiser lud im Jahre 1890 zu der Berliner Arbeiterschutzkonferenz den Breslauer Fürstbischof ein. [7]) Hierdurch sollte nicht nur der deutsche geistliche Stand vertreten sein, sondern gleichzeitig auch die hervorragenden Verdienste des Papsttums um die Förderung der Friedenssache und der Verbesserung des Loses der Menschheit gewürdigt und anerkannt werden. [8])

Cardinal Nina dem Präsidenten der Madrider Konferenz überreicht wurde. Die Zuschrift des Papstes, welche vom Vorsitzenden in der Konferenz verlesen wurde, enthielt einen Bericht über die religiösen Verhältnisse von Marokko. — Vgl. N. R. G. Ser. 2, VI, S. 610.

[7]) Dem Heiligen Stuhl wurde die Einladung des Fürstbischofs zu der Konferenz sogleich notifiziert. Die an den Deutschen Kaiser daraufhin gerichtete Antwort des Papstes wurde in der Konferenzsitzung verlesen. N. R. G. 2, XV S. 360.

[8]) Am 15. Mai 1891 erging von Papst Leo XIII. die berühmte Friedensbotschaft an die Menschheit: die „Enzyklika Rerum Novarum", der Form nach ein Rundschreiben an die katholischen Patriarchen, Erzbischöfe und Bischöfe des Erdballes über die soziale Frage, in der Sache ein solches an Oberhäupter, Regierungen und Völker der zivilisierten Staaten der Erde. — Vgl. Neue Zürcher Nachrichten vom 13. Mai 1916: Zum silbernen Jubiläum der sozialen Enzyklika Papst Leo XIII. vom 15. Mai 1891: „Sie ist keine Gesetzesproklamation einer weltlichen Macht mit terminierter Angabe des Inkrafttretens derselben. Die leoninische Enzyklika ist das Arbeitsprogramm eines Jahrhunderts für Jahrhunderte. In lapidaren Sentenzen werden darin die Lebensrechte, die Daseinsrechte des arbeitenden Volkes jeglichen Standes gekündet — eine „Proklamation der Menschenrechte" edelsten Gehaltes — wird in unerschütterlicher Beweisführung, die zwingende Notwendigkeit des primären Einschlages des religiösen Momentes bei der Lösung der sozialen Frage, soweit sie lösbar ist, dargetan.

Die Enzyklika erschien in der Zeit eines neuen sozialen Lenzes in der Kulturmenschheit. Die erleuchtetsten Geister hatten sich der Lösung der sozialen Fragen zugewandt. Der damalige leitende englische Staatsmann, Lord Salisbury, hatte im Parlamente die These vom Rechte des arbeitenden Menschen auf eine würdige Existenz und von der Pflicht des Staates, hierzu mitbehilflich zu sein, formuliert . . . . Man muß jene Tage des Erscheinens des leoninischen Rundschreibens geistig miterlebt und mitverfolgt haben, um zu wissen, wie es gleich einer großen

Der Breslauer Fürstbischof wohnte den Verhandlungen in Berlin nicht als formeller Delegierter des Papstes, sondern auf Grund der besonderen Einladung S. M. des Deutschen Kaisers als ein Ehrenmitglied der deutschen Abordnung und der Versammlung überhaupt, bei. Immerhin unterhielt der Kaiser stetige schriftliche Beziehungen zu Seiner Heiligkeit Papst Leo XIII., dem der Kaiser den Zweck der Konferenz und auch das Programm ihrer Arbeiten ausführlich mitgeteilt hatte.

Durch die unmittelbare Aufforderung der Ehrenmitwirkung des Breslauer Fürstbischofs war also nicht die römische Kirche als Ganzes, sondern bloß die katholische Gemeinschaft des Deutschen Reiches vertreten gewesen.[9]) Richtete sich die Einladung doch nicht an den Vatikan, sondern allein an die Vertretung der katholischen Kirche in Deutschland.

B) Ein weiterer Versuch der Einladung des Papstes

Anläßlich der Einberufung der ersten Haager Friedenskonferenz im Jahre 1899 ist die Frage der Teilnahme des Papstes wieder aktuell geworden. Der demokratische Charakter und das erstrebte Ziel dieser Völkerrechtskonferenzen — denen die Erörterung politischer Fragen grundsätzlich versagt war — rechtfertigten und festigten die ernste Absicht der großen Mehrzahl der christlichen Regierungen, die Anwesenheit der Vertretung der römischen Kirche zu veranlassen.[10])

---

neuen Offenbarung wirkte, wie vor ihm Bisheriges, selbst jene Berliner Konferenz (1890) zurücktrat, wie es zum größten sozialen Erlebnis sich gestaltete, u. s. f." — Den Wortlaut der übrigen Apostolischen Sendschreiben vgl. Wehberg, Das Papsttum und der Weltfriede, S. 25, 49 f., 69, 93, 94.

9) Der Fürstbischof war von der vierten Konferenzsitzung an ständig zugegen. N. R. G. Ser. 2, XV S. 360.

10) Am 24. August 1898 erließ der russische Zar jenes berühmte Rundschreiben, durch welches der Zusammentritt der ersten Haager Friedenskonferenz veranlaßt wurde. Die Einladung wurde sämtlichen in Petersburg beglaubigten Mächten zugestellt. Der Papst hatte keinen Gesandten in Petersburg; wohl aber war Rußland beim Vatikan durch

Die Verwirklichung dieser Absicht stieß wegen Italien auf formelle Schwierigkeiten. Rechtlich wäre dies gut möglich gewesen. Denn ganz abgesehen davon, daß der Papst völkerrechtlich zwar kein souveränes Staatswesen repräsentiert, hätte er doch, gestützt auf das italienische Garantiegesetz vom 13. Mai 1871,[11]) mit Zustimmung der weltlichen Regierungen — welche diesmal ihrer Absicht unzweifelhaft zu entnehmen war —[12]) sein aktives Gesandtschaftsrecht ungestört ausüben dürfen.[13]) Zufolge der durch das obige Gesetz garantierten extranationalen Stellung des Papstes ist doch seine absolute Nichtangehörigkeit zu irgendeinem Staate, d. h. seine Neutralität durch alle Staaten — auch von seiten Italiens — anerkannt worden.

Eine formell-definitive Einladung des Papstes zu den Haager Friedenskonferenzen in den Jahren 1899 und 1907 hätte dem gemeinsamen Wunsche der meisten christlichen Regierungen entsprochen. Nie bestand wohl eine günstigere Gelegenheit zu seiner Teilnahme als beim großen Haager Werk, als man für die Gesamtheit der Kulturvölker ein auf Vertrauen und Anerkennung ruhendes, einheitliches Recht schaffen wollte. Laut der damaligen vorherrschenden Meinung hätte die päpstliche Vertretung eine ihr gebührende Aufgabe erfüllen sollen.

In der Tat ist das erste Kreisschreiben des Grafen Murawieff mit einem eigenhändigen Begleitbriefe des Zaren Nikolaus II. dem Papst mit dem Ersuchen übermittelt worden, das Werk der Sicherung des Friedens mit dem Gewichte

---

den Ministerresidenten Tscharykoff vertreten, der später russischer Delegierter auf der zweiten Haager Konferenz wurde. Dieser erhielt vom russischen Zaren den Auftrag, den Papst eindringlich um Unterstützung der großen Idee durch seine moralische Autorität zu bitten. Vgl. Wehberg, ebenda, III. Das Papsttum und die Haager Friedenskonferenzen, S. 96 f.

[11]) Abgedr. bei Fleischmann, Völkerrechtsquellen, S. 107.

[12]) Der Papst begrüßte die durch die Haager Konferenz ins Rollen gebrachte Friedensidee lebhaft und unterstützte das begonnene Werk durch mehrere Sympathieschreiben. Vgl. Wehberg, ebenda, S. 98 f.

[13]) Eine abweichende Meinung vertritt v. Liszt, a. a. O. S. 32, 49.

seines moralischen Einflusses zu unterstützen. Später erhielt Seine Heiligkeit auch noch das Programm der Konferenz. Kardinal Rampolla sicherte in seiner Antwort im Namen des Papstes seine vollkommene Zustimmung zum Gesamtplane, insbesondere noch zum achten Punkte der russischen Vorschläge über die Mediation und Schiedsgerichtsbarkeit, zu.[14])

Neben den übrigen christlichen Regierungen gaben sich die Niederlande und Rußland die größte Mühe, die Teilnahme des Papstes an der Konferenz zu verwirklichen.[15]) Allein es war nach den Umständen nicht angängig, auf diesem Punkte zu bestehen. Zunächst hätte Italien an den Konferenzen im Haag nicht mitgemacht, wenn die Staaten nach den bereits gemachten Versuchen auf einer unbedingten Einladung des Papstes beharrt hätten.[16]) Aus diesem Grunde waren weitere Unterhandlungen mit Italien in dieser Frage vollständig aussichtslos.

Die italienische Regierung hatte mit der Begründung, daß durch die Mitwirkung des Papstes an der Haager Konferenz seine weltliche Macht wiederhergestellt und diese auch darüber hinaus wirksam sein würde, eine Sondervertretung der römischen Kirche ausdrücklich abgelehnt.[17]) Die für den italienischen Standpunkt ins Feld geführten Gründe gingen von Voraussetzungen aus, die eine Negierung der dem Papste durch das Garantiegesetz von 1871 gewährten Vorrechte bedeuteten und der völkerrechtlichen Stellung des Papstes die Basis entzogen.[18]) u. [18a])

---

14) Mérignhac, ibid. S. 14 f.

15) Besonders Rußland und Frankreich sollen sich bemüht haben, die Hinzuziehung des Papstes durchzusetzen. Wehberg, ebenda, S. 100.

16) Uebereinstimmend Wehberg, ebenda, S. 100.

17) Vgl. Wehberg, ebenda, S. 99 f.

18) Vgl. Mérignhac, ibid. S. 15: „L'amiral Canevaro, ministre des affaires étrangères de l'Italie demanda l'exclusion de la Papauté, sous le prétexte que son représentant soulèverait peut-être la question du rétablissement du pouvoir temporel devant l'assemblée des diplomates, que sa parole pourrait séduire. Et la Tribuna faisait remarquer à ce sujet que c'est du Congrès de Paris de 1856, où le comte de

Die Ausschließung des Heiligen Stuhles erregte namentlich in Holland ein großes Aufsehen. Es wurde hier von seiten der katholischen Deputierten dagegen eine kollektive Protestnote auf dem Bureau der Zweiten Kammer eingereicht.[19])

Die ganze Welt fand die Nichteinladung sehr bedauerlich und unberechtigt. Die Ausschließung der Teilnahme der Kirche lief in ihrem Erfolg auf eine positive Einschränkung der gesandtschaftsrechtlichen Befugnisse des Papstes und auf eine Quasi-Bevormundung der Kirche durch die italienische Regierung hinaus.

Mérignhac erblickt in der Einmischung einer weltlichen Macht in die Rechte des Papsttums einen Beweis für den förmlichen **Entzug** der durch das Gesetz vom 13. Mai 1871 zugesagten Garantien.[20]) Wir könnten hierin noch einen Widerspruch gegen die vorherrschende öffentliche Meinung statuieren.

Cavour fit admettre l'Italie, qu'avait daté pour celle-ci l'ère de sa prise de possession de grande puissance, en dépit de l'opposition de l'Autriche et de ses représentants. Le gouvernement néerlandais a cru devoir déférer au voeu du Quirinal, malgré les représentations de la Russie, qui avait vainement essayé de démontrer que l'absence de la Papauté serait mal vue dans toute la chrétienté et pourrait affaiblir la portée de l'oeuvre poursuivie."

[18a]) Es ist sicherlich unzutreffend, wenn einige Autoren die Stellung des Papstes so konstruieren wollen, daß sie die im Garantiegesetz eingeräumten Ehren als Ausfluß lediglich des Entgegenkommens der italienischen Regierung auffassen wollen, zu dem Italien nicht verpflichtet sei. Eher dürfte diejenige Auffassung richtig sein, die davon ausgeht, daß Italien völkerrechtlich verpflichtet werden kann, dem Papste eine besondere, privilegierte Stellung zu gewähren.

Wehberg sagt a. a. O.: „Die Stellung, die dem Papste durch das Garantiegesetz gegeben worden ist, ist nicht nur eine mit seiner Würde unvereinbare, sondern auch höchst unsichere. Das ist schon früh erkannt worden. Bezeichnete doch bereits der italienische Minister Visconti-Penosta das Garantiegesetz nur als ein Auskunftsmittel für eine gegebene politische Lage! Auch Geffcken hat einmal darauf hingewiesen, daß dieses Gesetz nicht das letzte Wort in der römischen Frage sein könne." Seite 33 f.

[19]) Mérignhac, ibid. S. 15.

[20]) Ebenda, S. 16.

Nach Lammasch war die Ausschließung des Papstes, namentlich in bezug auf die **kriegsrechtlichen** Fragen, selbstverständlich gewesen. In betreff der Schiedsgerichtsfrage ist dies wohl nur aus den politischen Verhältnissen und nicht aus sachlichen Gründen zu erklären, da doch die Päpste so oft als Schiedsrichter fungiert haben, und noch zuletzt Fürst Bismarck die Vermittlung des päpstlichen Stuhles in einem Konflikt mit Spanien angerufen hatte.[21])

Uebrigens bestanden diesbezüglich auch abweichende Ansichten. Als die italienische Regierung gegen eine Vertretung der Kirche Einsprache erhob, fand man sich zum Teil auch mit der Erwägung ab, „daß der Heilige Stuhl eigentlich doch keinen Staat darstelle“ und die Opposition Italiens ganz am Platze gewesen sei. Die Katholiken wiederum wandten darauf ein, daß das Garantiegesetz vom Jahre 1871 dem Papste die Eigenschaft einer internationalen bezw. exterritorialen Persönlichkeit verliehen habe. In dieser Qualität sollte man ihn doch, ebenso wie die souveränen Staaten, als ein **Mitglied der internationalen Kultur-Staatengemeinschaft** betrachten können. Allein diese Auffassung wurde von der italienischen Regierung seinerzeit verneint und als irrtümliche Auslegung bezeichnet.

Italien ging in seinen einschlägigen Maßnahmen so weit, daß diese auch den nachträglichen Beitritt des Papstes zu der Haager Konvention über die friedliche Beilegung der zwischenstaatlichen Streitfälle unmöglich machten. Namentlich die auf das Betreiben Italiens erfolgte Erklärung der genannten Konventionen (vom Jahre 1899 als auch 1907) als geschlossene Uebereinkünfte ist in diesem Sinne auszulegen.[22])

Bei näherer Betrachtung des Tatbestandes stützte sich die Ausschließung des Papstes von den Haager Konferenzen

---

[21]) Meurer, ibid. S. 15.

[22]) Bonfils, ibid. S. 234 f. Hierzu sagt noch Mérignhac, ibid. S. 35: „L'Italie, dont l'opposition avait empêché le Pape d'être invité, désirait certainement que l'exclusion se continuât au delà de la Conférence et que le Pape ne pût profiter de ce que le mot ‚Puissances' avait été substitué au mot ‚Etats' dans le texte de la Convention.“

nur auf fiktive Gründe.[22a]) Vom objektiven Standpunkt aus kommt man zu einem anderen Ergebnis. Es kann keinesfalls kurzweg darauf abgestellt werden, daß der Papst nicht Organ eines Staatswesens und daher auch kein Subjekt des Völkerrechts sei.[23]) Eine rein abstrakte Analyse der internationalen Rechte und Pflichten des Papsttums würde wieder zu weit führen. Wir müssen uns daher lediglich an die Präzedenzfälle der diplomatischen Praxis halten.[24])

Aus der gegenwärtigen Stellung des Papstes, in welcher sein neutrales Verhalten den zwischenstaatlichen Beziehungen gegenüber deutlich zum Ausdruck kommt, folgt ohne weiteres, daß der Papst jedenfalls keinen dauernden und positiven Anspruch darauf haben kann, zu diplomatischen Staatenkongressen geladen zu werden. Eine besondere Einladungsform gehörte jedoch dazu, um die Anwesenheit des Heil. Stuhles im konkreten Falle als berechtigt erscheinen zu lassen und dadurch auch seinen Wirkungskreis deutlich zu umschreiben. Das übliche Kreisschreiben eignete sich hiefür keinesfalls. Denn das Zirkularschreiben räumt dem Adressaten — ohne Rücksicht auf den Grad der Souveränität —

[22a]) Vgl. hierzu die vortrefflichen Ausführungen Wehbergs, Das Papsttum und die Haager Friedenskonferenzen, S. 107:

„Die Gründe, die gegen die Teilnahme Leos XIII. an der ersten Haager Friedenskonferenz angeführt worden sind, können einer ernsten Prüfung nicht standhalten. Man hat zunächst darauf hingewiesen, daß auf der Haager Konferenz nur Staaten miteinander beratschlagten und der Papst ja die Herrschaft über den Kirchenstaat verloren habe. Das ist nicht zwingend. Es dürfte kein Bedenken vorhanden sein, den Papst unter allen Umständen wegen seiner **hohen moralischen Autorität** zu den Beratungen zuzuziehen. Weshalb soll einer an den Beratungen nicht mitwirken, der über eine solche Macht verfügt?" In der völkerrechtlichen Literatur wird die Ausschließung ziemlich allgemein bedauert, so z. B. von Brusa, Chrétien, Despagnet, Goyau, Lammasch, de Melville, de Olivart, Pohl. Unter den Gegnern seien Bompard und Meurer genannt. Wehberg, ebenda, S. 106 f.

[23]) Vgl. Jenny, Ist der Papst Subjekt des Völkerrechts? Leipziger Diss. 1910. Ferner Linden, Ist der Papst Souverän? Erlanger Diss., Neuß a. Rh. 1898.

[24]) Denken wir an die schiedsrichterliche Tätigkeit und die hervorragende **Vermittlerrolle**, die der Papst früher innegehabt hatte. S. Wehberg, ebenda, S. 35, 40 ff., 45, 65 ff., 90 ff., 98, 103, 105.

ein konkretes Vertretungsrecht ein. Da der Heil. Stuhl aber keine souveräne weltliche Macht ist, so kann er nicht vermittels einer Note eingeladen werden, deren Wortlaut und Form den Verhältnissen weltlicher Mächte angepaßt ist. —

C) Erwägungen über eine eventuelle aktive Beteiligung des Papstes an Staatenkonferenzen

Nicht wenig Anlaß zu divergierenden Auffassungen bietet hinsichtlich des Stimmrechtes die Mitwirkung des Heiligen Stuhles an internationalen Konferenzen. Der Kernpunkt der Frage ist, welche Rechtswirkung eigentlich einer päpstlichen Stimme, in Anbetracht der völkerrechtlich eingeschränkten Handlungsfähigkeit des Heiligen Stuhles zukäme.

Ein Stimmrecht an internationalen Konferenzen steht bisher nur den souveränen Staaten, also den Subjekten des Völkerrechts, welche allein die volle Rechts- und Geschäftsfähigkeit besitzen, zu. Dem widerspricht auch nicht das Entstehen der Konkordate, die der Papst mit verschiedenen weltlichen Staaten abzuschließen pflegt, denn jene stehen bekanntlich nicht unter den Grundsätzen des Völkerrechts.[25]) Da nun der Heilige Stuhl kein gleichberechtigter Faktor der Völkerrechtsgemeinschaft ist, dürfte seine Stellung im Völkerrecht durch ein vielleicht nur für bestimmte Einzelfälle dem Papst übertragenes Stimmrecht rein konsultativer Natur auch nicht wesentlich beeinflußt werden.[26])

Der Papst sollte durch seine Vertretung, sofern er bei gewissen Staatenkongressen zugelassen würde, nur eine sich auf die besondere Autorität der katholischen Kirche stützende Ehrenfunktion ausüben.[27]) Die Teilnahme des Heiligen Stuhles an der Abstimmung der **Delegationen** wäre jedoch auf keinen Fall angängig, sogar zwecklos. Denn würde dies irgendwie doch möglich gemacht, so ist mit Sicherheit anzunehmen, daß eine eventuelle Mitunterschrift der Verein-

---

[25]) v. Liszt, ibid. S. 49, 164.

[26]) Die Konferenzen haben ja auch nicht immer die Aufgabe, sich ausschließlich mit völkerrechtlichen Problemen zu befassen.

[27]) Uebereinstimmend äußert sich Wehberg, ebenda, S. 110.

barungen durch den Heiligen Stuhl manche Mißverständnisse und parteiische Interpretationen hinsichtlich der Tragweite dieser Adhäsion im Gefolge hätte.

Dem Papste sollte nur bei Konferenzen zur Herstellung des Friedens eine **beratende Stimme** zukommen, **uneingeschränkt** beratend, jedoch ohne Ingerenz auf den Modus der amtlichen Beschlußfassung. Es besteht nicht die geringste Veranlassung, ihm eine ratgebende Stimme zu versagen. Denn seine — in solchen Fällen mediatisierte — Stimme kann der **Gesamtheit** der Kulturstaaten nur von Nutzen sein. Soweit die päpstliche Stimme im Sinne der Verständigung und Versöhnung ausschließlich die Annäherung widerstreitender Interessen anzubahnen sucht, übt der Heilige Stuhl eine Funktion aus, welche der päpstlichen Eigenschaft traditionell innewohnt und einen Hauptzweck der Mission des irdischen Vertreters der Gottheit ausmacht.

Rechtlich bleibt maßgebend, daß wenn die päpstliche Mitwirkung an einem Kongresse in der Staatenpraxis einmal Anerkennung gefunden hat, es dann nicht mehr in der Machtsphäre eines einzelnen Staates liegen würde, die Teilnahme des Heiligen Stuhles an diplomatischen Beratungen zu verhindern, während dies bis heute immer der Fall gewesen ist. Es ist wohl leicht einzusehen, daß der Papst in manchen Fällen, mit dem Gewichte seiner Stellung, dahin hätte wirken können, daß die Staaten ihre Beziehungen auf ein Fundament aufbauen, wo die Gefühle der Zusammengehörigkeit des menschlichen Geschlechts Haß, Ungerechtigkeit und materialistischen Egoismus verdrängen.[28]) In einer solchen Vermittlung des Papstes müßte jedoch vorzüglich das moralische, durchaus unpolitische Moment, von jedweder ekklesiastischen Tendenz befreit, zur Geltung kommen.[29])

---

[28]) Etwa in jenem Sinne, wie Kardinal Rampolla zur Zeit der Einberufung der ersten Haager Konferenz meinte: „Il faut que la justice chrétienne ait pleine vigueur dans le monde. Il est impossible d'entrer dans une ère de paix véritable si ce n'est par l'intervention de Jésus-Christ"; zit. bei Bompard, Le Pape, les Etats et la Conférence de la Haye, R. G. d. D. I. P. VII p. 382.

[29]) Bedenkt man die Verdienste, die sich das Papsttum seit vielen Jahrhunderten um die Förderung der Friedensbewegung erworben hat,

Der Nymbus seiner moralischen und — in den meisten Fällen auch — neutralen Intervention war insbesondere früher in der Regel weitaus wirksamer als die der weltlichen Souveräne.[30])

Die Vermittlung des Papstes wurde im Laufe der Zeit bedauerlicherweise immer seltener in Anspruch genommen. Die allmähliche Ausgestaltung seiner neutralen Stellung hängt mit der Entwicklung des gesamten Internationalismus innig zusammen. Die Welt strebt, und ganz mit Recht, nach dem Ideal eines die Bedürfnisse **aller** Staaten gleichmäßig berücksichtigenden eindeutigen Völkerrechts. Das bedingt selbstverständlich, daß die Fragen der Regierungsformen, nationalen Eigenschaften, Rassen und der Religion nicht miteinbezogen werden dürften. Allein die Lehren der römischen Kirche stehen mit dieser Neigung am ehesten im Einklang, ja sie unterstützen die Fortbildung des Völkerrechts nach dieser Richtung, welches ohnehin nur auf ihrer Grundlage zu gedeihen vermochte.

Es gab Anlässe, wo die meisten Regierungen infolge der streng neutralen Haltung des Vatikans zunächst an die Mit-

---

vergegenwärtigt man sich ferner den tiefen Einfluß, den die katholische Kirche in immer stärkerem Maße ausübt, so muß man den Wunsch aussprechen, daß der Papst fortan in weitestem Umfange an der Vervollkommnung der Völkerorganisation mitwirke. — Wehberg, ebenda, S. 109.

Der Heilige Stuhl ist auch jetzt nicht abgeneigt, die Versöhnung unter den Staaten durch seine Vermittlung zu fördern. Vgl. das Berliner Tageblatt v. 15. Sept. 1916 (Morgen-Ausgabe) „Der neue Nuntius in Wien". Da heißt es u. a.: „Erst wenn der Friede in Sicht kommt, würden die beiden neuen Kardinäle Scapinelli und Frühwirth nach Rom zurückkehren, um dem Heiligen Vater bei den Friedensverhandlungen mit ihrem Rat und ihrer Erfahrung zur Seite zu stehen. Der Heilige Stuhl ist nämlich fest überzeugt, daß er auf alle Fälle bei den Friedensverhandlungen mitzureden haben und daß sein Verhältnis zu Italien auf andere Grundlagen gestellt werden wird, um für alle Zukunft eine neue Sequestrierung von Rechten des Heiligen Stuhles durch irgendeine Mächtegruppe zu verhindern."

In diesem Sinne auch: Rudolph Said Ruete. Vgl. „Europas Wiedergeburt" in der Neuen Zürcher Zeitung, vom 24. Sept. 1916. —

[30]) Gleicher Meinung Catellani, Le droit international au commencement du XXe siècle; R. G. d. D. I. P. VIII p. 568.

wirkung des römischen Bischofs dachten. Dank der absoluten Neutralität der Kirche ist eben die Garantie der Ausschließung theologisch-religiöser Fragen von den Verhandlungen von selbst gegeben, wo es sich allein um die Vereinheitlichung, Generalisierung, nicht um die Komplizierung des kodifizierenden Rechts handeln soll. Das einheitliche allgemeine Völkerrecht muß einen von keiner Religion abhängigen Bestand haben. **Die Kirche hatte sich emanzipiert**, sagt Goyau.[31])

D) Das Problem

Die Frage der Teilnahme des Papstes an internationalen rechtsetzenden Konferenzen würde von jeher niemals zu größeren Diskussionen Anlaß gegeben haben, wenn man in Betracht gezogen hätte, daß hiermit ausschließlich eine Ehrenassistenz konsultativer Natur — ohne ein aktives Stimmrecht verbunden sein sollte.

Eine etwaige Einflußnahme der Kirche auf die internationalen Rechtsbeziehungen der Staaten, welche vorwiegend von wirtschaftlichen Faktoren bestimmt werden — ganz abgesehen von dem nichtpolitischen Charakter gewisser Ver-

---

[31]) Bompard sagt über die Frage der Mitwirkung des Papstes bei internationalen Transaktionen folgendes: „Nous ne croyons pas qu'une place doive être réservée dans les Congrès internationaux aux représentants d'une réligion quelconque. Le droit des gens devient indépendant des réligions et celles-ci ont déjà profité de cette conception moderne. En effet, les Etats ont renoncé à l'ingérence d'autrefois dans la vie intérieure de l'Eglise. Comme le constata M. Goyau, l'Eglise s'est émancipée; „les conseils du Saint-Siège, dit-il, ne sont plus encombrés par je ne sais quelle théologie régaliste, dont les ambassadeurs et les cardinaux protecteurs se faisaient les échos.“ Le grand acte contemporain par lequel le Pape manifesta son indépendance à l'égard des Etats fut le Concile du Vatican. Les Princes et chefs d'Etat n'y furent plus invités. Contrairement au sentiment à peu près universel des gouvernements, le Concile proclama l'infaillibilité du Pape. Si les Conciles se félicitent d'être débarassés de la „théologie régaliste“, pourquoi les Congrès ne se consoleraient-ils pas d'être privés du „droit théologique?“ Ibid. S. 386. — Bompards Schluß ist, wie es auf den ersten Blick erkennbar ist, ganz falsch. Tatsachen können, ohne eine tiefere Begründung und Erforschung, nicht ohne weiteres als Regel hingestellt und als gegenseitige Aequivalente betrachtet werden.

sammlungen — wäre ohnehin unmöglich. Auch ist das Zeitalter, in dem die Einmischung der Kirche in die weltliche Politik mitunter als wünschenswert oder praktisch erschien, wie bereits gesagt, schon längst vorüber. Eine eventuelle Beteiligung des Papstes an Kongressen zur Beschleunigung von Friedensschlüssen käme überdies nicht in Widerspruch mit seiner Neutralität. Es könnte einmal ein Stimmrecht, das Symbol der Vollgenossenstellung, vom Papst doch nicht ausgeübt werden. Zweitens wäre ja der Charakter der Teilnahme des Papstes nicht ein derartiger, daß damit notwendig eine Stimmberechtigung verknüpft sein müßte. In diesem Sinne würde also die Assistenz des Heiligen Stuhles zunächst bei einem Friedenskongreß nicht einmal den Schein der „teilweisen Wiederherstellung seiner weltlichen Macht“ erwecken, und ihn nicht als Repräsentanten eines souveränen Staatswesens erscheinen lassen.[32])

Während des heutigen Krieges hat der Vatikan genügend bewiesen, daß er bisher in ehrlichem Wollen seine Stellung über den Parteien zu erhalten bemüht war. Die Frage aber, ob die Friedensschließenden am kommenden Diplomatenkongreß auch den Papst einladen sollten, bezw. ob diese an seiner Anwesenheit ein Interesse hätten, bildet nichts weiter als einen Abschnitt des Problems der Beteiligung von **Nichtkriegführenden,** der Neutralen überhaupt.

Hierzu muß noch bemerkt werden, daß wenn Neutrale am künftigen Friedenskongreß zum Abschluß des gegenwärtigen europäischen Krieges teilnehmen, dann auch **der Papst sollte mitsprechen können.** Die gleichmäßige Anwendung des Grundsatzes schließt keinen Neutralen aus, sei er souveräner Staat oder eine geistliche Regierung mit souveränen Attributen. Wie man vom Mitwirken der Neutralen eine erhebliche Förderung des Ausgleichs der Gegensätze erwarten könnte, so ließen sich die auf den verschiedenen Seiten möglichen Konzessionen dann sicherlich eher zustande bringen, wenn Seine Heiligkeit das Wort im Namen der christlichen Nächstenliebe und der Völker-

[32]) Man lese den Art. „Zur Neutralität des Papstes“, erschienen in der Neuen Zürcher Zeitung, vom 26. Februar 1916.

gerechtigkeit ergreifen würde. Und diese Worte würden gewiß nicht ohne Widerhall verklingen.[33])

Andrerseits gebührte auch dem Papste, und ihm in erster Linie, eine Aufgabe im Sinne des Ausgleichs. Nur die Erfüllung seiner Ehrenmitwirkung wird dabei natürlich vorausgesetzt. Hierdurch würden aber zugleich die Verdienste der römischen Kirche um die sozialen Reformen und um die stille Förderung der Friedenssache mit ihren Mitteln endlich anerkannt und gewürdigt werden. Nicht einzig und allein vom formal-theoretischen oder praktisch engherzigen Standpunkte soll man die Berechtigung der päpstlichen Teilnahme an bestimmten diplomatischen Werken — insbesondere an solchen, von denen das Geschick vieler Nationen abhängig ist — untersuchen, sondern vor allem von dem Gesichtspunkte der seit zwanzig Jahrhunderten bestehenden christlichen Kultur aus, welche — es muß ehrlich zugegeben werden — das erste Fundament für jeglichen sozialen Fortschritt und alle Vervollkommnung gebildet hat.

---

[33]) Die geistliche Macht des Papstes kann nur dann unparteiisch über alle Völker ausgeübt werden, wenn der Papst unabhängig von allem irdischen Einfluß seines hohen Amtes walten kann. Vgl. Wehberg, Das Papsttum und der Weltfriede, 3. A.: Das Garantiegesetz und sein Zusammenbruch, S. 29.

IV. KAPITEL.

Die Delegationen der Teilnehmerstaaten

A) Umfang und Zusammensetzung der Delegationen im allgemeinen

Nur als seltene Ausnahme kam es vor, daß die Staaten an internationalen Zusammenkünften bloß durch einen Einzelabgeordneten vertreten waren. Allgemein üblich war es, daß die Staaten eine Mehrheit von Delegierten, die Delegation, entsandten.

Bei den Delegationen der verschiedenen an internationalen Kongressen und Konferenzen teilnehmenden Staaten ist ein Doppeltes festzustellen. I. Die Abordnungen der Teilnehmerstaaten variieren nach außen erstens hinsichtlich der Wichtigkeit der zu erörternden Fragen, zweitens nach dem **Wesen** der jeweiligen Zusammenkünfte. Dies kommt einmal in der Zahl der teilnehmenden **Staaten,** sodann auch in der Mitgliederzahl der einzelnen **Delegationen** zum Ausdruck. — II. Nach innen sind die Delegationen 1. nach Rang, Stand und Eigenschaft; 2. bezüglich der Funktionen, bezw. der **Vollmachten** ihrer Mitglieder verschieden.

Unter dem Umfang der Delegationen ist also lediglich das äußerliche Zahlenverhältnis ihrer Mitglieder, unter der Zusammensetzung derselben dagegen die Bestimmung ihrer einzelnen Mitglieder und ihre innere Organisation zu verstehen. Für die Organisation der einzelnen Delegationen ist folglich nur die unter II/2. angegebene, nach dem Umfang der staatlichen Ermächtigung durch die Abgeordneten auszuübende Tätigkeit wesentlich. Ohne Belang ist für uns Rang und Stand der Staatendelegierten, den diese, abgesehen von der Konferenz, bekleiden; im übrigen steht er fast ausnahmslos im Einklange mit ihren an den Verhandlungen der

Konferenzen beherrschten Arbeitsgebieten. Wird doch das Arbeitsgebiet der einzelnen wohl in den meisten Fällen durch den Umfang ihrer Vertretungsbefugnis, d. h. der ihnen von der Regierung ihrer Absendestaaten erteilten, verschieden abgestuften Vollmachten schon von vornherein abgegrenzt.

Die sich jedem aufdrängende Verschiedenheit des Gesamtbildes der Delegationenlisten bei den verschiedenartigen Konferenzen erklärt sich aus den jeweiligen Aufgaben der internationalen Zusammenkünfte: eine **politische** Konferenz besteht selbstverständlich größtenteils aus Staatsmännern, eine **wissenschaftliche** oder **technische** Versammlung hingegen **neben** den bevollmächtigten Staatsmännern auch noch aus einer quantitativ vorwiegenden Vertretung der theoretischen oder praktischen Wissenschaft, der Kunst, Industrie oder Volkswirtschaft. Immerhin war bei den meisten bisher abgehaltenen Staatenkonferenzen die Vertretung der Diplomatie — wenn auch nicht immer nach Zahlenverhältnis, so doch ihrem Gewichte nach — mit Recht eine stärkere, als die der anderen Fachgebiete. Der Vertretung der Diplomatie gebührt rechtlich der Vorrang. **„Bevollmächtigte"** können der Regel nach nur Staatsmänner sein, die übrigen sind von ihren Regierungen nur in mehr oder weniger beschränktem Maße zur Behandlung von Spezialfragen beauftragte Delegierte oder Hilfsdelegierte (délégués adjoints).

I. Bei politischen Kongressen und Konferenzen

Von einer Staatsvertretung durch eine aus mehreren Abgeordneten bestehende Delegation kann eigentlich nur seit dem Wiener Kongreß von 1814 die Rede sein. Bei manchen Zusammenkünften vor und einige Zeit nach dem Wiener Kongreß hatten nur **Einzelvertreter** mehrerer Staaten miteinander — und zwar vor 1814 größtenteils schriftlich, nachher schon konferenzmäßig — verhandelt. Es verhandelten entweder leitende Minister oder die Monarchen persönlich.[1])

[1]) Fürstenkongresse waren u. a.: die Zusammenkunft zu Erfurt von 1808, an welcher zwei Kaiser, Napoleon und Alexander, und vier Könige teilnahmen, der Aachener Kongreß von 1818, an welchem außer

Die zufolge der Beteiligung von Monarchen historisch als „Fürstenkongresse" bezeichneten Zusammenkünfte waren vor dem Wiener Kongresse bedeutend häufiger als nachher. Nach dem Kongreß von Verona im Jahre 1822 waren Monarchen bei keiner internationalen Konferenz mehr zugegen. Ihre Minister der auswärtigen Angelegenheiten vertraten ihre Stelle auf Grund einer besonderen Bevollmächtigung.

Der Wiener Kongreß im Jahre 1814/15

Bei den Wiener Verhandlungen waren neben ihren bevollmächtigten Ministern noch einige Fürsten und Monarchen anwesend. [2]) Die Mehrheit der Staaten ließ sich durch Delegierte, worunter einer erster Bevollmächtigter war, vertreten. [3]) Die Zusammenkunft hatte daher einen „gemischten" Charakter. [4])

---

der persönlichen Mitwirkung der drei Souveräne von Oesterreich, Preußen und Rußland noch die Premierminister der 5 Großmächte teilnahmen; ferner die Zusammenkünfte zu Troppau im Jahre 1820 und zu Laibach 1821; sowie der Frankfurter Kongreß (a. M.) im Jahre 1863, zu welchem unter dem persönlichen Vorsitze des österreichischen Kaisers alle Fürsten und freien Städte erschienen waren. — Vgl. Zaleski, ibid. S. 11 f.

[2]) Vgl. de Metternich, Mémoires, II S. 475 f., 479:

L'Empereur de Russie et venu à Vienne pour diriger en personne les arrangements importants ... En arrivant à Vienne, l'Empereur était déjà plus ou moins brouillé avec l'Autriche, l'Angleterre et la France .... L'Angleterre, en profitant de ces moyens, pouvait dicter la loi à l'Europe: en faisant cause commune avec l'Autriche, dont tous les intérêts étaient les siens, elle empêchait l'agrandissement de la Russie, rétablissait un véritable équilibre en Allemagne.

L'Empereur de Russie, le roi de Prusse, les rois de Danemark, de Bavière, de Wurtemberg, une foule de princes allemands impatients de connaître le sort définitif qui leur serait fait, étaient en ce moment les hôtes de l'empereur d'Autriche. Ils s'étaient fait accompagner de leurs principaux conseillers. — Pradier-Fodéré, Traité de droit international, VI p. 251.

[3]) D'Angeberg, ibid. S. 39. — M. de Talleyrand avait le pouvoir suprême dans la légation française au Congrès.

[4]) Interessante Einzelheiten über den Wiener Kongreß s. „Der Wiener Kongreß", in Memoiren-Bibliothek, herausg. von F. Freksa; V. Serie, vierter Bd., S. XXI u. ff.: „Von einer führenden Persönlichkeit kann bei diesem Kongreß, die ihm ihr Gepräge aufdrückte, nicht gesprochen

Dem Wiener Kongreß waren aber die eigentlichen organisierten Delegationen noch fremd. Die einzelnen Abgeordnetengruppen (légations) waren unter sich nicht auf Grund gegenseitigen Einvernehmens tätig, sondern stellten nur ein loses Gefüge in der gesamten Kongreßorganisation dar. Die einzelnen Gesandten und die Botschafter sowie die zahlreichen Sonderdelegierten kleinerer Staaten übten da dem Grade ihrer persönlichen Fähigkeit entsprechende selbständige Tätigkeit aus.

Die Zahl der Abgeordneten der einzelnen Staaten schwankte zwischen 1 und 5. Die größte Mitgliederzahl besaß die französische Legation.[5]) Oesterreich war am Kongreß durch Fürst Metternich und in zweiter Linie durch v. Wessenberg repräsentiert.[6]) Die übrigen Mächte und die freien Städte waren im allgemeinen durch zwei Abgeordnete vertreten. Je einen Vertreter entsandte nur die Minderzahl der Teilnehmer-, bezw. interessierten Staaten, und zwar bloß die kleineren Mächte.[7])

Die in Wien anwesenden Delegierten der zahlreichen nichtgeladenen Staaten, oder die von keiner Regierung als Vertreter beauftragten Adeligen,[7a]) wurden — obschon

---

werden. Er glich einem geistigen Strudel. Es gibt nur ein Kreisen, Umtreiben und Verschlungenwerden, ein gelegentliches Auftauchen und Wiederverschwinden, keinen Gestalter und — dennoch einen Sieger: Fürst Talleyrand de Périgord."

[5]) Außer dem ersten Bevollmächtigten Talleyrand bestand die französische Gesandtschaft aus 4 Mitgliedern. — Ghillany, I S. 317.

[6]) Dem Vertreter Oesterreichs, Fürsten Metternich, war Baron Wessenberg „als Gehülfe von untergeordneter Autorität beigegeben, und beiden stand ein Protokollführer zur Seite". v. Bernhardi, a. a. O. S. 26.

[7]) Vgl. Ghillany, ibid. I S. 317.

[7a]) Vollständig versammelt war der Kongreß erst nach der Ankunft der Monarchen und der französischen Gesandtschaft — die Geschäfte aber hatte man schon etwas früher eingeleitet und die Geschäftsordnung aufgestellt. v. Bernhardi, ibid. S. 30. Vgl. ferner Seignobos, ibid. S. 2:

Es kamen in Wien 90 souveräne und 53 mediatisierte Fürsten zusammen. Eine so zahlreiche Versammlung von Diplomaten nach der langen Kriegszeit und unter dem Eindruck des Sieges der legitimen Monarchien über das revolutionäre Frankreich gab der Stadt Wien ein

der Kongreß diese größtenteils nicht ausdrücklich abwies — nur formell berücksichtigt.[8]) Das „leitende Comité" schloß doch von gewissen Verhandlungen sämtliche ihr unpassenden Abgeordneten ohne Rücksicht auf ihre eventuell erfolgte Einladung in den meisten Fällen einfach aus.[9])

Außer den Abgeordneten Oesterreichs, Frankreichs und der Schweiz[10]) traten die Delegationen der einzelnen Teil-

---

außergewöhnliches Leben. Die österreichische Regierung hatte zum würdigen Empfang ihrer Gäste eine **höfische Kommission** eingesetzt.

Vgl. noch Weber-Baldamus, ibid. IV S. 134 f.:

Bedeutenden Einfluß auf alle, namentlich auf die deutschen Verhältnisse, übte der Freiherr v. Stein, mächtig durch seine persönlichen Eigenschaften, wie durch Alexanders Gunst und Vertrauen, obwohl er von keiner Regierung als Vertreter aufgestellt war.

Ebenda die Anführung der Namen der vornehmsten Gesandten und Minister des Wiener Kongresses.

[8]) Vgl. de Flassan, ibid. I S. 31: D'après le principe de la vérification, ceux des plénipotentiaires du roi de Saxe, du roi de Naples (Murat), de la république de Gênes, et d'autres souverains ou états non reconnus par toutes les puissances, furent enregistrés sans observations. Toutefois, cette vérification qui semblait être le prélude de plusieurs jugements fort importants, **n'eut pas de suite**; et la commission ne fit point au comité des huit puissances le rapport annoncé dans la déclaration du I[er] novembre. Vgl. ferner: Ghillany, ibid. I S. 320:

Der König von Sachsen war in Friedrichsfelde in Haft und wurde erst im Februar 1815 eingeladen, sich in die Nähe des Kongresses (Preßburg-Pozsony) zu begeben, um die Unterhandlungen mit ihm zu erleichtern.

[9]) Vgl. de Flassan, I, S. 15 f.:

Les plénipotentiaires des quatre puissances alliées avaient arrêté un plan, selon lequel ils n'entreraient sur certains objets en conférence avec la France et l'Espagne, qu'à mesure qu'ils auraient terminé et jusqu'à parfait accord entr'eux .... Le protocole contenant ces résolutions finissait par ces mots remarquables: „Il est de la dernière importance de n'entrer en conférence avec les plénipotentiaires français que lorsqu'un objet sera entièrement terminé." Ce protocole avait été signé par les plénipotentiaires d'Autriche, de Russie et de Prusse seulement.

[10]) Oechsli sagt zwar, daß die eidgenössische Gesandtschaft ihre Schritte durch die vielen Sonderagenten gehemmt und durchkreuzt sah, um so mehr, als sie selber eines einheitlichen Auftretens nicht fähig war. Vgl. „Die Schweiz am Wiener Kongreß", in Geschichte der Schweiz im XIX. Jahrh. II, Leipzig 1913, S. 245—302. S. ferner Schollenberger, ibid. II, S. 126: Neben den ordentlichen Schweizer Gesandten erschienen noch eine ganze Anzahl von Gesandten einzelner Kantone, Landschaften

nehmerstaaten kaum einheitlich auf. Von einer planmäßigen Einmütigkeit, welche die Vorbedingung der einheitlichen Staatenvertretung ist, konnte damals noch keine Rede sein. Es herrschte vielmehr das subjektive Einzelvertretungs- und nicht das kollektive Abordnungssystem.[11] Die rechtmäßige Vertretungsbefugnis hatten nur die eigentlichen Bevollmächtigten oder die Botschafter inne. Dieser Titel wurde ihnen in Gestalt einer Vollmachtsurkunde von ihrer Absenderegierung verliehen.[12])

---

oder Städte, ja von Privaten, zur Vertretung deren Selbständigkeit [z. B. Biel] oder sonstiger Rechte. Diese Nebengesandten verstärkten die eidgenössische Vertretung, soweit die Zwecke übereinstimmten, andernfalls und noch mehr bildeten sie in diesen oder jenen Punkten den Widerpart.

Die schweizerische Abordnung bestand aus dem Bürgermeister Hans v. Reinhard aus Zürich, dem Bürgermeister Heinrich Wieland von Basel und dem Staatsrat v. Montenach aus Freiburg. Die Tagsatzung bezeichnete H. v. Reinhard als ersten Deputierten, und die zwei anderen als Hilfsabgeordnete.

Ueber die zum Wiener Kongreß abgesandten Sonderdelegierten der Schweiz sagt de Flassan, ibid. II, S. 48:

„Il y avait encore à Vienne, des députations particulières de divers cantons, et nommément de Berne, de Saint-Gall, d'Argovie, du pays de Vaud, du Téssin, des Grisons et de Genève: elles remirent leurs lettres de créance, comme représentants des états indépendants, dont elles étaient chargés de défendre les intérêts. La légation suisse reçut des monarques, qui étaient à Vienne, un accueil honorable. Une véritable estime s'attacha toujours au nom de la nation suisse. C'est le prix mérité de la valeur, et d'une fidélité plus honorable encore." Obschon mehrere Kantone vertreten waren, anerkannte man am Kongreß doch nur die von seiten der Schweizerischen Eidgenossenschaft bezeichneten Abgeordneten als die offiziellen Vertreter der Schweiz. Vgl. Flassan I, S. 12. Die Sonderdelegierten — seien diese schweizerische oder diejenigen anderer Staaten gewesen — wurden von den Wiener Kongreßmächten mitunter bloß über einzelne besondere, lokale Fragen konsultiert.

[11]) Durch je einen Abgeordneten waren am Wiener Kongreß vertreten: Baden, Bayern, Hessen-Darmstadt, Schweden, Spanien und fast alle Fürstentümer und Städte. — Ghillany, ibid. I S. 317.

[12]) S. de Flassan, ibid. I S. 13: Le titre d'ambassadeur que plusieurs d'entr'eux avaient dans leurs lettres de créance, ne doit se donner qu'aux agents diplomatiques près d'un souverain; or le Congrès, n'ayant ni territoire, ni juridiction suprême, ne pouvait être assimilé à un état souverain.

Die meisten Kongreßstaaten delegierten außer den ordentlichen Bevollmächtigten noch eine Anzahl von Nebengesandten. Diese bildeten zusammen die Legationen oder „Gesandtschaften" des Kongresses.[13]) Einige dieser Legationen besaßen auch Protokollführer[14]) u. [14a]). Die Nichtdelegierten oder freiwillig erschienenen Gesandten,[15]) ebenso wie die

[13]) Für Genf erschienen zwei Staatsräte mit einem Legationssekretär. Biel hatte einen Ratsherrn hingesandt, um seine republikanische Selbständigkeit zu retten. Zu den ordentlichen Vertretern gesellten sich noch Sendlinge der sich bekämpfenden kantonalen Parteien. Zum Ueberfluß hatte die Schweiz noch einen ständigen Geschäftsträger in Wien, der seine diplomatische Tätigkeit auf prunkvolle Diners beschränkte, zu denen er die Schweizer ohne Ansehen der Partei einlud. Oechsli, ibid. II S. 251 f.

Ein allgemeiner Kongreß im Sinne Humboldts, in dem auch die Schweiz Sitz und Stimme gehabt hätte, wurde überhaupt nicht einberufen. Die Schweizer Gesandten, und zwar nur die eidgenössischen, wurden bloß zur zweiten Sitzung des „Schweizer Ausschusses" unter v. Wessenbergs Präsidium vom 15. November vorgeladen. Ebenda, S. 259, 261.

Es entsprach dem allgemeinen Gang des Kongresses, daß der Vierbund zunächst unter Ausschluß Frankreichs die schweizerischen Angelegenheiten in die Hand nahm, wobei Rußland die Führung ergriff. Sowie Talleyrand von der Bildung eines Schweizer Komitees Kenntnis erhielt, ernannte er seinerseits einen Mitgesandten, Herzog von Dalberg, zum französischen Mitglied, zeigte dies am 26. Oktober der eidgenössischen Gesandtschaft an und bemerkte zu Metternich, daß die schweizerischen Fragen nicht ohne Frankreichs Teilnahme geregelt werden würden. Als jedoch die Sitzungen ihren Anfang nahmen, wurde dazu Dalberg nicht eingeladen. Ebenda, S. 262.

[14]) Vgl. D'Angeberg, ibid. S. 39 f.: M. de Talleyrand avait choisi pour secrétaire-rédacteur au Congrès, M. de la Besnadière, un de ces premiers commis des affaires étrangères qui, sans s'occuper des gouvernements qui passent, font les affaires de tous. M. de la Besnadière rédigeait parfaitement une note ou dirigeait une correspondance dans un esprit sérieux ou piquant, selon les circonstances.

[14a]) Vgl. diesbezüglich de Flassan, ibid. I, S. 12 f.: Quelques autres personnes furent suivant les circonstances, adjointes aux diverses légations, mais sans être plénipotentiaires au Congrès.

[15]) Es sollen eine beträchtliche Anzahl von privaten Ankömmlingen in Wien geweilt haben, um die glänzenden Festlichkeiten anzusehen und sich verschiedenen Spielgesellschaften anzuschließen oder sich um die Gunst der Damenwelt bewerben zu können. Historische Glossen sind in genügender Zahl darüber vorhanden, daß sich zur Zeit des Kongresses in Wien manche zweifelhaften Existenzen aufgehalten hatten.

Vertreter nichtgeladener Staaten, deren Zahl keine unbedeutende war, kamen für die offiziellen Verhandlungen durchaus nicht in Betracht.

Nach dem Wiener Kongreß begegnen wir bei politischen Zusammenkünften keinen freiwillig erschienenen Interessenten und Nebengesandten mehr, sondern ausschließlich **bevollmächtigten** oder nur für besondere Einzelgeschäfte **beauftragten** Gesandten, insoweit einzelne Staaten an gewissen Kongressen nicht durch ihre Monarchen persönlich repräsentiert wurden.

Die Kongresse der Heiligen Allianz und der Pentarchie.

Die Zusammenkünfte von Aachen, Troppau, Laibach und Verona sind die typischen Monarchenkongresse der Heiligen Allianz. Außer einigen Monarchen nahmen mitunter bevollmächtigte Minister teil, die auch unter sich Konferenzen abhielten. Die Fürsten und Monarchen hielten meist unter sich vertrauliche Zusammenkünfte ab unter Ausschließung ihrer Bevollmächtigten.

Auf dem Aachener Kongreß im Jahre 1818 erschienen drei Monarchen und die Premierminister der fünf Großmächte.[16]) Für die Frage, welche Qualifikation die Staatenvertreter besitzen müßten, war für die späteren **Kongresse** der von den verbündeten Mächten in Aachen gefaßte Beschluß entscheidend, des Inhalts, daß sie im Interesse der Aufrechterhaltung des „allgemeinen Friedens“ von Zeit zu Zeit Zusammenkünfte der Monarchen selbst oder ihrer bevollmächtigten Minister abhalten wollten.[17])

Der Schwerpunkt der Kongresse der Heiligen Allianz lag eben in der persönlichen Zusammenkunft der verbündeten Monarchen. Die einzelnen Minister versammelten sich bloß

---

[16]) Der Aachener Kongreß vom 30. September bis 21. November 1818 ist in Gegenwart der Kaiser von Oesterreich und Rußland und des Königs von Preußen abgehalten worden. Ihre Bevollmächtigten waren: v. Metternich; Castlereagh und Wellington; Hardenberg und Bernstorff; Nesselrode und Capo d'Istria; von seiten Frankreichs Richelieu.

[17]) Vgl. die Aachener Deklaration vom 15. November 1818 bei Martens, N. R. de Traités, IV S. 560 ff.

zur Beratung von minder wichtigen Fragen. Diese waren die ersten verantwortlichen Minister der Pentarchie. Nur zum Laibacher Kongreß vom Jahre 1821 wurde der Minister der auswärtigen Angelegenheiten des Königs beider Sizilien ausnahmsweise zugelassen. [18]) Dieser wurde jedoch nicht als Mitglied des Kongresses, sondern nur als solcher des Gefolges seines Königs, welcher an der Laibacher Zusammenkunft teilgenommen hatte, betrachtet. [19])

Spätere politische Konferenzen.

Zu den kleineren Zusammenkünften entsandten die Konferenzstaaten größtenteils nur je einen Abgeordneten, [20])

---

[18]) Auf dem Laibacher Kongreß (Januar—Mai 1821) waren die Kaiser von Oesterreich und Rußland, der König beider Sizilien und der Herzog von Modena zugegen, um über die Zustände in Italien zu beraten.

[19]) Nach einer offiziellen Mitteilung war am Laibacher Kongreß auch der Minister des Auswärtigen des Königs beider Sizilien anwesend. Zu den vertraulichen Sitzungen der Monarchen ist er jedoch nicht zugelassen worden, selbst auf seiner Reise nach Laibach begegnete er Schwierigkeiten. Vgl. N. R. de Tr. V (Gottingue 1824), S. 620: „. . . la première difficulté que je rencontrai vint de la part du chargé d'affaires de l'Autriche, qui refusa de viser mes passeports pour Laybach, en me déclarant qu'il avoit ordre de n'en accorder aucun aux ministres politiques de notre nation; mais cette difficulté fut vaincue du moment que S. M. qui se trouvoit encore dans la rade des Baies, eut daigné faire connoître au chargé d'affaires, que je faisois, ainsi que les personnes qui m'accompagnoient, partie de sa suite."

Zu dem Veroneser Kongreß (1822) versammelten sich der Kaiser von Oesterreich und Rußland, der König von Preußen, die Könige von Sardinien und Neapel, die Kleinfürsten Italiens und eine große Schar Diplomaten als ihr Gefolge. Vgl. Weber-Baldamus, ibid. IV, S. 247 f.

[20]) Durch je einen Abgeordneten ließen sich die Staaten bei den meisten kleineren Konferenzen vertreten. So z. B. auf folgenden Konferenzen: London, von 1830/31 (belgische Frage); London, von 1841 (Meerengenvertrag), allein Oesterreich-Ungarn sandte 2 Bevollmächtigte; London, von 1850 (deutsch-dänische Frage); Paris, 19. Februar und 15. März 1861 (Frage der europäischen Okkupation Syriens); Paris, von 1866 (Donaufürstentümer und Donauschiffahrt); London, von 1867 (Luxemburgfrage), bloß die Niederlande und das Großherzogtum Luxemburg entsandten 3 Abgeordnete; Paris, von 1869 (Beilegung des griechisch-türkischen Konflikts); London, von 1871 (Neutralisierung des Schwarzen Meeres); London, von 1884 (ägyptische Finanzfrage); bei letzterer wirkten

hin und wieder je zwei Delegierte.[21] u. [21a]) Nur bei wichtigen Anlässen der neueren Zeit ließen sich die Teilnehmerstaaten durch 3 bis 4 Abgeordnete vertreten. Immerhin wäre es unrichtig zu behaupten, daß die Staaten bei Kongressen durch größere Delegationen repräsentiert waren, als bei den kürzere Zeit tagenden und weniger feierlichen Konferenzen. In der Geschichte wurden selbst Zusammenkünfte der einzelnen leitenden Minister mehrerer Staaten öfters als „Kongresse" bezeichnet.

Der Pariser Kongreß vom Jahre 1856 setzte sich aus je zwei Bevollmächtigten der sechs Teilnehmerstaaten zusammen.[22]) Bei der Einführung der Delegierten in den Verhandlungssaal wurde jedoch die am Wiener Kongreß vereinbarte Reihenfolge der Gesandten nicht strikte beobachtet.[23])

---

einige Staatsmänner, ohne einen besonderen Auftrag hierzu erhalten zu haben, mit.

[21]) Z. B. zu den Wiener Konferenzen im Jahre 1855. Zu Beginn der Tagung waren Frankreich und die Türkei bloß durch einen Bevollmächtigten vertreten. In der siebenten Konferenzsitzung teilte der türkische Bevollmächtigte mit, daß seine Regierung ihm die Absendung eines zweiten Bevollmächtigten, welcher gleichfalls mit „pleins pouvoirs étendus" versehen sein wird, telegraphisch angezeigt habe. In der neunten Sitzung erschienen die zweiten Bevollmächtigten Frankreichs und der Türkei. Vgl. N. R. G. XV, S. 662 und 665.

[21a]) Zu den **Züricher Konferenzen** des Jahres 1859 entsandten die Teilnehmerstaaten Oesterreich, Frankreich und Sardinien je 2 Diplomaten. N. R. G. XVII, part. II, p. 1 ss.

[22]) Da der Pariser Kongreß von 1856 bloß eine Fortsetzung der Arbeiten der Wiener Konferenz (1855) bildete, setzte sich dieser fast aus denselben Delegierten zusammen, die auch in Wien zugegen waren.

[23]) Vgl. Delord, ibid. I, S. 634 ff.: „Les deux plénipotentiaires sardes parurent les premiers au bas de l'escalier qui conduit à l'entrée d'honneur, comme s'ils eussent été impatients de prendre une place à laquelle leur pays n'aurait pas dû s'attendre; les deux ministres turcs vinrent après eux; ensuite les deux ministres anglais, suivis des deux ministres de l'Autriche; les Russes arrivèrent les derniers.

Les plénipotentiaires se trouvèrent réunis . . . . dans le salon des Ambassadeurs, situé au rez-de-chaussée. Cette salle fort belle sert, dans les temps ordinaires, de salle d'attente aux ambassadeurs (à l'hôtel du ministère des affaires étrangères).

Une grande table, recouverte d'un tapis vert et entourée de douze fauteils dorés de satin carmoisin, occupe le milieu de la salle: et tous

Sardinien war kurz vor der Eröffnung des Kongresses noch im Ungewissen darüber, ob seine Abgeordneten überhaupt oder nur mit beschränkten Befugnissen zugelassen würden.[24]) Die Bevollmächtigten **Preußens** konnten sich zufolge ihrer nachträglichen Einladung erst gegen Ende der Kongreßtagung in Paris einfinden.[25]) Die übrigen Teilnehmer

---

les objets nécessaires à la correspondance sont placés devant chaque diplomate. La table placée contre une des fenêtres est occupée par M. Benedetti, rédacteur des protocoles et sécrétaire du congrès. Les plénipotentiaires prennent place, non plus selon l'ordre fixé par les règlements du congrès de Vienne, ni selon l'ordre de présentation des plénipotentiaires aux Tuileries: mais selon l'ordre alphabétique.“ (Une presse autographique fonctionnera au deuxième étage, sous la surveillance d'un attaché du ministère: un chef imprimeur et un ouvrier recevront, des mains d'un attaché, le protocole écrit sur papier autographique et ils en tireront, de nombre d'exemplaires fixé.) SS. 634, 635, 636.

[24]) Vgl. Bianchi, N., Storia Documentata della Diplomazia Europea in Italia, vol. VII, p. 608 s.:

Instructions de M. le chevalier Cibrario à M. le comte de Cavour et à M. le marquis de Villamarina, ministres plénipotentiaires de Sardaigne aux conférences de Paris. (Dat.: Turin, 8 février 1856):

„La première question qui se présente concerne l'admission limitée ou illimitée des plénipotentiaires sardes au Congrès. Dès le mois de mai, le droit incontestable que nous avions de prendre part au conférences était admis en principe par la France et l'Angleterre. Le Gouvernement du Roi admettait seulement que ‚le droit de prendre une part directe et efficace aux discussions devait être réglé sur la mesure des intérêts moraux ou matériels qui nous concernent dans les questions à traiter'. Mais il indiqua clairement que le plénipotentiaire du Roi devait assister à toutes les conférences, observant que par ce moyen la France et l'Angleterre auraient un auxiliaire de plus.“

[25]) Die Bevollmächtigten Preußens (2) wurden in die 11. Kongreßsitzung eingeführt, ihre Vollmachtsurkunden geprüft und zu den andern Kongreßakten gelegt. N. R. G. XV, S. 729.

Vgl. noch Delord, ibid. I, S. 641: On proposa d'envoyer à Berlin cette résolution: „Le congrès, considérant qu'il est d'un **intérêt européen** que la Prusse, signataire de la convention de Londres du 13 juillet 1841, participe aux nouveaux arrangements à prendre, décide qu'un extrait du protocole de ce jour sera adressé à Berlin par les soins de M. le comte Walewski, organe du congrès, pour inviter le gouvernement prussien à envoyer des **plénipotentiaires** à Paris.“ (Le comte Orloff et le comte de Buol ajoutèrent alors que la Prusse devait être appelée à prendre part à cette discussion; lord Clarendon y consentit, sous la réserve qu'elle ne serait invitée à la négociation qu'après la fixation des principales clauses du traité général.)

des Kongresses einigten sich nach langen Debatten darüber, zu welchen bestimmten Sitzungen den preußischen Delegierten der Zutritt gewährt werden solle. Auf diesem Kongreß erschien kein einziger Monarch, sondern mit Ausnahme Rußlands die Minister des Auswärtigen der Teilnehmerstaaten. Zu den zweiten Bevollmächtigten sind die Gesandten der Mächte in Paris ernannt worden.[26])

Am Berliner Kongreß im Jahre 1878 waren die Staaten durch Abordnungen vertreten, die aus 3 Mitgliedern bestanden. Einzig die Delegation Italiens bestand aus zwei Abgeordneten. Die ersten Bevollmächtigten der Kongreßmächte waren diesmal wieder die Minister der auswärtigen Angelegenheiten oder Reichskanzler (Deutschland und Rußland).[27]) Die Türkei hatte ihren Botschafter in Berlin als verantwortlichen ersten Delegierten bevollmächtigt und noch zwei andere Hilfsdelegierte abgesandt.[28]) Die Vertreter Rumäniens[29]) sowie Persiens wurden nur mit beratender Stimme, und nur zu bestimmten Einzelsitzungen, zugelassen.

An den **Berliner Konferenzen vom Jahre 1880** über die Berichtigung der Grenzen Griechenlands ließen sich die

---

[26]) Nur für Rußland der Gesandte in Frankfurt; und für Frankreich der Gesandte in Wien. — Bulle, ibid. II, S. 226.

Zum Protokollführer des Pariser Kongresses von 1856 wurde auf Vorschlag des Präsidenten der Direktor des politischen Amtes am französischen Ministerium des Aeußern ernannt. N. R. G. XV, S. 700 f.

[27]) N. R. G. Ser. 2, III, S. 276 ff.

[28]) Eine pikante Einzelheit bei dem Kongreß war die, daß kein Türke sich der undankbaren Aufgabe unterziehen wollte, ihn als Delegierter zu besuchen. Alle Welt sah ja eine Minderung der Türkei voraus, der Träger einer solchen Nachricht wollte aber niemand sein. Da verfiel die Hohe Pforte auf einen sehr einfachen Ausweg: sie erwählte einen Christen, der die Unvolkstümlichkeit besser aushalten konnte als ein Muselmann, nämlich den geistreichen Griechen Karatheodori. — Wirth, ibid. S. 66.

[29]) Die Bewilligung der Zulassung der rumänischen Delegation erfolgte in der neunten Plenarsitzung. Der Delegierte Persiens wurde in der 15. Sitzung hinzugezogen. N. R. G. Ser. 2, III, S. 354, 359 und 406 f.

Kleinere Delegationen weist die im Jahre 1876/77 stattgefundene Konstantinopeler Konferenz auf. Die Staaten ließen sich durch zwei Abgesandte vertreten, nur Deutschland, Italien und Rußland delegierten einen Bevollmächtigten zu der Konferenz. N. R. G. Ser. 2, III, S. 34 ff.

sechs Großmächte nur durch je einen Bevollmächtigten vertreten. Diese waren die beim Deutschen Reiche akkreditierten Botschafter der Konferenzmächte.[30])

Ebenso war es bei der **Gesandtenkonferenz zu Madrid von 1880** über die Marokkofrage, an welcher sich 14 Teilnehmerstaaten durch je einen Bevollmächtigten — ja zwei Staaten bloß durch einen gemeinsamen Abgeordneten — beteiligt hatten. Großbritanniens Bevollmächtigter repräsentierte zugleich auch Dänemark, und für Schweden und Norwegen erschien der gemeinsame Ministerresident in Madrid. Marokko ließ sich diesmal selbständig vertreten.[31])

An der **Berliner Kongokonferenz im Jahre 1884/85** war die Gesamtzahl der Bevollmächtigten bloß 19, obschon nicht weniger als 14 europäische Mächte und die Vereinigten Staaten teilnahmen.[32])

An der Botschafterkonferenz zu Algeciras im Jahre 1906 war die große Mehrheit der Staaten durch je zwei Abgeordnete, Marokko durch vier Delegierte vertreten. Großbritannien, die Niederlande und Schweden delegierten zu der Zusammenkunft bloß je einen Bevollmächtigten.[33])

Im allgemeinen ist zu sagen, daß der Umfang der Delegationen bei politischen Diplomatenkongressen und Konferenzen ein weitaus geringerer ist als derjenige der neueren rechtsetzenden, verwaltungstechnischen, also nichtpolitischen Zusammenkünfte überhaupt. Die Ursache hiervon liegt in der wesentlich größeren staatsmännischen Beamtenverantwortlichkeit und in der Natur der politischen Fragen selbst, deren Verschwiegenheit und rasche Erledigung durch die Ermächtigung von bloß wenigen Diplomaten eher gesichert werden kann, als wenn neben den ersten Bevollmächtigten noch andere als Beisitzer delegiert werden. Andrerseits können aber staatsrechtliche Fragen meistens auch ohne technische oder wissenschaftliche Mitarbeiter gelöst werden.

---

[30]) N. R. G. Ser. 2, VI, S. 95 ff.

[31]) N. R. G. Ser. 2, VI, S. 550 ff.

[32]) Vgl. de Martens, La Conférence du Congo à Berlin, S. 249. — Ferner N. R. G. Ser. 2 X, S. 200 ff.

[33]) N. R. G. Ser. 2 XXXIV, S. 3 f.

Geringe Delegiertenzahl, großes Verantwortungsgefühl und Diskretion in jeder Beziehung über die von den Regierungen erteilten Instruktionen kennzeichnen sämtliche bisher stattgefundenen politischen Konferenzen.

Einen größeren Zuwachs der Delegation kann man erst bei der **Bukarester Friedenskonferenz** des Jahres 1913 feststellen. Die einzelnen Delegationen der Konferenz bestanden aus 2 bis 6 Mitgliedern, u. zw. nebst den verantwortlichen Mitgliedern aus einem Stab von Räten und Sekretären. Zum ersten Male wirkten hier bei einer Versammlung politischen Charakters unmittelbar auch **militärische** Beigeordnete mit. Eine weitere Ausnahme bildet der Umstand, daß Griechenland hierzu einen Vertreter der Wissenschaft als zweiten Delegierten entsandte.[34])

Es ist beachtenswert, daß die Mehrzahl der Abgeordneten der Bukarester Verhandlungen keine Berufsdiplomaten waren, sondern in ihrer Eigenschaft als **gewählte** Vertreter des Volkes in ihrem Lande die Stellungen innehatten, welche sie zur Repräsentation ihres Landes an der Konferenz qualifizierten. Dieser Umstand war insbesondere für die Frage der persönlichen Verantwortung hinsichtlich der formlosen Vermittlungen der Friedenskonferenz, d. h. der privatim zwischen einzelnen Delegierten erfolgten Besprechungen und Vereinbarungen, von Wichtigkeit gewesen. Für die modernste Entwicklung der internationalen politischen Beziehungen scheint es überhaupt symptomatisch zu sein, daß die Beamten-

---

[34]) N. R. G. Ser. 3 VIII, Erste Liefg. S. 20.

Die ersten Bevollmächtigten der Teilnehmerstaaten waren: Bulgarien: Finanzminister, Griechenland: Président du Conseil Kriegsminister; Montenegro: Président du Conseil des Ministres, Kriegsminister; Rumänien: Président du Conseil, Minister des Auswärtigen; Serbien: Président du Conseil des Ministres, Minister des Aeußern. — Die Delegation **Rumäniens** war die umfangreichste und bestand außer dem Minister des Aeußern als erstem Bevollmächtigten aus den rumänischen Ministern für das Finanzwesen, für innere Angelegenheiten und für Unterricht und Kultuswesen. — Der zweite Delegierte Griechenlands — in der Eigenschaft als beauftragter wissenschaftlicher Beigeordneter — war Politis, N., Professor f. Völkerrechtswissenschaft an der Fakultät von Paris.

verantwortlichkeit die persönliche Verantwortlichkeit nicht absorbiert hat, die hervorragende Männer im Interesse ihres Landes und der internationalen Beziehungen auf sich zu nehmen bereit waren.[35])

II. Bei internationalen rechtsetzenden und verwaltungstechnischen Konferenzen.

a) Kriegs- und Friedensrechtskonferenzen.

Die ersten Kodifikationen des Kriegsrechts wurden auf Konferenzen verfaßt, welche nicht aus Diplomaten oder wissenschaftlichen Delegierten, sondern aus militärischen Abgeordneten gebildet waren.

Die **St. Petersburger Deklaration** vom 11. Dezember 1868, in welcher die auf den Krieg bezüglichen Sätze verzeichnet sind, wurde z. B. nicht etwa von Rechtsgelehrten oder Philosophen, sondern von einer ausschließlich aus Angehörigen des Militärstandes bestehenden Versammlung vereinbart. An dieser Konferenz waren die Staaten durch je einen Delegierten vertreten, Rußland ausgenommen, das eine aus 4 Mitgliedern bestehende Delegation entsendet hatte.[36])

Die **Brüsseler Kriegsrechtskonferenz** im Jahre 1874 ist ebenfalls größtenteils von militärischen Delegierten und speziell nicht von einem einzigen Mediziner beschickt worden. Die Staaten waren da durch 1—5 Delegierte vertreten. Die Kleinstaaten entsandten einen, die Mehrzahl der (größeren)

---

[35]) v. Dungern, ibid. S. 256:
Die militärischen Delegierten waren nicht in gleicher Weise wie die Zivilvertreter zu verantwortlicher Vertretung ihrer Regierungen beauftragt.

[36]) N. R. G. XVIII, S. 451:
In Petersburg wurde fast ausschließlich unter militärischen Kommissaren (commissaires militaires) unter dem Präsidium des russischen Kriegsministers in drei Sitzungen verhandelt. Die Schweiz war da durch einen Generalkonsul vertreten. Das Ergebnis der Verhandlungen war eine unter 18 europäischen Staaten vereinbarte Erklärung (keine artikelweise Einteilung) vom 11. Dezember 1868. Vgl. Staatsarchiv, XV, S. 271, 293 f.

Staaten zwei, Deutschland allein 5 Vertreter. Einige Großmächte ließen sich außer durch militärische Fachleute noch durch Juristen vertreten. Nur die Abgeordneten der von **Rußland** amtlich **eingeladenen** Staaten waren berechtigt, sich an den Verhandlungen zu beteiligen.[37])

Eine weitergehende Berücksichtigung wurde den Vertretern der Wissenschaft erst bei den neueren Konferenzen dieser Art dadurch eingeräumt, daß letztere nicht mehr vom Standpunkt des reinen Militarismus, sondern auch von dem des Sanitätswesens aufgefaßt und ins Leben gerufen wurden.

Namentlich zeigt sich dies bei der **zweiten Genfer Konferenz** vom Jahre 1906 für die Revision der früheren Genfer Konvention von den Jahren 1864 und 1868.[38]) Neben den dominierenden militärischen Interessen wurde an diesen Konferenzen den Lehren der praktischen Medizin und im Jahre 1906 auch noch der Jurisprudenz zum erstenmal hinreichender Raum gewährt. Die Staaten sandten größtenteils Delegationen, bloß die Kleinstaaten ordneten Einzeldelegierte ab.[38a])

---

[37]) N. R. G. Ser. 2 IV, S. 1 f. — Die Schweiz war durch einen eidgen. Obersten vertreten. — Deutschland delegierte hierzu u. a. einen wissenschaftlichen Vertreter, den Geheimrat Dr. Bluntschli.

Die privaten Vertreter von Vereinen, Genossenschaften, Parteien usw. sind als „Outsiders" betrachtet worden. Vgl. Ebenda, S. 15.

Die Vertreter Portugals hatten sich der Konferenz erst in der dritten **Plenarsitzung** angeschlossen. Zur Zeit der Abhaltung der 14. Kommissionssitzung erschienen die Delegierten der Türkei, deren Zulassung auf die Empfehlung des Präsidenten hin erfolgte, obschon die letzteren noch mit keinen regulären Vollmachten versehen waren. — Ebenda, S. 110.

[38]) Die **Genfer Konferenz** vom Jahre 1864 war von Aerzten, Chirurgen, Professoren und militärischen Delegierten beschickt. Die Schweizerische Eidgenossenschaft war insgesamt mit 5 Delegierten vertreten. N. R. G. XX, S. 375 ff.

An der Genfer Konferenz von 1868 über die Anwendung der 1864 vereinbarten Rechtsregeln auf den Seekrieg waren nur wenige Staaten durch Diplomaten vertreten (Belgien, Großbritannien, Türkei), die meisten ließen sich durch **Militärärzte** repräsentieren. — Die Schweiz hatte 1868 3 Abgeordnete. — Vgl. die Konferenzprotokolle in N. R. G. XVIII, S. 612 ff. —

[38a]) Vgl. N. R. G. Ser. 3, II., S. 330 ff. —

Die bei der zweiten **Genfer Konferenz** zur Geltung gekommene Verstärkung der diplomatischen Vertretungen der Staaten durch wissenschaftliche Hilfsdelegierte scheint eine unmittelbare Folge der auf der Haager Konferenz im Jahre 1899 gemachten günstigen Erfahrungen zu sein.

Mit der ersten **Haager Friedenskonferenz von 1899** wird m. E. das System der organisierten Staatendelegation herrschend. Ein jeder Staat entsandte hierzu eine ganze Abordnung, die aus Diplomaten, militärischen und juristischen Fachleuten bestand. Alle Staaten erschienen durch eigene Delegierte, mit Ausnahme Montenegros, das sich durch die russische Abordnung vertreten ließ.[39])

Einzelne Abordnungen bei der zweiten Genfer Konferenz von 1906, namentlich diejenigen der Großmächte, waren ziemlich umfangreich, da diese außer Diplomaten auch aus einigen Militärpersonen hohen Ranges, Aerzten und Rechtsgelehrten bestanden. Oesterreich-Ungarn delegierte z. B. zwei Oberärzte der k. u. k. Armee in der Eigenschaft als Hilfsabgeordnete. Deutschlands Delegation war aus zwei bevollmächtigten Diplomaten, einem Arzt-Inspektor und einem Rechtsgelehrten, zusammengesetzt. Einzig die Schweiz war durch drei Bevollmächtigte (ohne technische Beigeordnete; erster Bevollmächtigter war E. Odier, außerord. Gesandter und bevollmächtigter Minister der Schweiz in Rußland, der auf Antrag der französischen Delegation den Vorsitz führte) vertreten.

Die militärischen Delegierten beteiligten sich an der Konferenzarbeit nur als Hilfsabgeordnete (délégués adjoints). Mit der Vertretung ihres Landes waren hohe Staatsmänner (Kammerherr, Geheimrat, Ministerial-Generalsekretär usw.) ermächtigt. Nur Englands erster Bevollmächtigter war ein Generalmajor. Die militärischen Abgeordneten galten als technische Beigeordnete (délégués techniques) und waren ihrem Range nach höhere Offiziere, Militär-Attachés, Generalmajore. — Vgl. N. R. G. Ser. 3, II, S. 330 u. 353.

[39]) Einschließlich der Sekretäre waren insgesamt 138 Delegierte versammelt. — Niemals war wohl — wie der erste amerikanische Botschafter an der Haager Konferenz in seinen Memoiren erzählt — ein gleich großer Kreis von Menschen versammelt gewesen, der so einstimmig von der Aussichtslosigkeit seiner Bemühungen überzeugt war, wie damals im Haag bei Beginn der ersten Friedenskonferenz. Wagte auch niemand seinem Skeptizismus Worte zu verleihen, so war das Gefühl darum doch nicht weniger drückend. „. . . Obwohl eine große Anzahl der bedeutendsten Staatsmänner Europas hier versammelt war, schienen wir eine Zeitlang wie in einem Chaos umherzutappen. Der Mangel

Innerhalb des Kreises der einzelnen Abordnungen wirkten die Delegierten an den Verhandlungen gemäß dem Inhalt der besonderen Aufträge (Instruktionen) ihrer Regierungen mit.[40])

Meurer unterscheidet hier zwei Hauptgruppen von Delegierten.

A) Die „Plénipotentiaires“ oder **Bevollmächtigten.** Bei diesen tritt zum Auftrag die Vollmacht. Auf Grund dieser Vollmacht (pleins-pouvoirs), welche dem Herkommen gemäß dem Konferenzbureau nachzuweisen ist, erweitert sich das

---

an Vertrautheit Barons de Staal mit parlamentarischen Gebräuchen begann uns ernstliche Verlegenheiten zu bereiten. Einige Staatsmänner, die in solchen Dingen mehr Erfahrung besaßen, nahmen dann die Sache in die Hand und arbeiteten ein Schema aus, das dem Kongreß unterbreitet werden sollte. . . . Im ganzen genommen wächst unsere Zuversicht auf einen günstigen Erfolg mit jedem Tage. Die skeptischen Empfindungen, die anfangs das Uebergewicht hatten, scheinen sich immer mehr zu verflüchtigen. Die Rede, die Kaiser Wilhelm II. inzwischen in Wiesbaden gehalten hat, flößt uns neue Hoffnungen auf einen günstigen Erfolg in der Schiedsgerichtsfrage ein; auch scheint es mir, als sollte das Versprechen, welches Baron von Bülow mir kurz vor meiner Abreise von Berlin gab, in Erfüllung gehen, denn die deutschen Delegierten stellen sich in allen wichtigen Fragen auf unsere Seite. Diese Delegation ist tatsächlich glänzend zusammengestellt. Ihr Vorsitzender ist Graf Münster (der mir bereits in Berlin und Paris große Bewunderung abnötigte); ihre erste Autorität in Sachen des Völkerrechts ist der Königsberger Universitätsprofessor Zorn. Aber infolge einer seltsamen Laune des Schicksals ist der nächste auf der Liste Professor Baron von Stengel, der eine Schrift gegen die Schiedsgerichte veröffentlicht hat. Ihm schließt sich Oberst Schwartzhoff an, der, wie es heißt, in militärischen Angelegenheiten außerordentlich befähigt ist, aber den Vorschlägen Rußlands große Vorurteile entgegenbringt.“ — White, A., D., ibid. S. 371, 373 f.

[40]) Die Delegationen der Staaten an der ersten Haager Konferenz bestanden größtenteils aus 1—2 **Bevollmächtigten** (allein Frankreich hatte 4 Bevollmächtigte), einigen technischen Hilfsdelegierten (délégués adjoints) und 1—2 Beigeordneten (attachés à la Délégation). Einige Delegationen begriffen auch wissenschaftliche Abgeordnete in sich. — **China** hatte einen Dolmetscher (interprête). Vgl. N. R. G. Ser. 2 XXVI, S. 3; — und die amtlichen Protokolle der Haager Friedenskonferenzen: **La Conférence internationale de la Paix** 1899; et 1907, { Livre jaune, Paris 1900, 1908. Documents diplomatiques. }

Vgl. auch de Lapradelle et Politis, ibid. S. 391 u. 426 ff.

bis jetzt rein innerliche Rechtsverhältnis zwischen dem Staat und seinen Beauftragten zur Vertretung und übt eine Wirkung nach außen aus.

B) An zweiter Stelle stehen die einfachen Delegierten, welche — zwar einen besonderen Auftrag — jedoch keine Vollmacht und mithin keine förmliche Vertretungsbefugnis erhalten. Diese sind eben nur „délégués“.[41])

Drei Klassen von Delegierten waren zu unterscheiden: 1. Solche, deren Auftrag das ganze Arbeitsgebiet der Konferenz umfaßt; 2. Sachverständige, welche nur in dem beschränkten Umfang ihres Faches tätig waren (wissenschaftliche oder juristische Abgeordnete: délégués scientifiques; und technische Delegierte: délégués techniques); 3. Sekretäre der Delegationen, deren Aufgabe in den Bureaugeschäften aufging.[42]) — Personen, welche von keinem Konferenzstaate delegiert wurden, sind nicht als Mitglieder der Versammlung betrachtet.[43]) Aehnlich waren die Delegationen der zweiten Haager Konferenz von 1907 gebildet. Diesmal hatte aber die Unterscheidung zwischen Bevollmächtigten und Nichtbevollmächtigten in bezug auf das Arbeitsgebiet nur formale, keine praktische Bedeutung mehr, da sämtliche Delegierte sich nach dem Grundsatze der Gleichheit an allen Debatten beteiligen durften.[44]) [u. 44a]

---

41) Meurer, Die Haager Friedenskonferenz, Bd. I: Friedensrecht der Haager Konferenz, S. 21 ff.

Die Reihenfolge wird durch „erster, zweiter, dritter Delegierter“ bezeichnet. — Meurer, ebenda, S. 22.

42) Die meisten Delegationen hatten eigene Sekretäre.

43) Für Journalisten und das große Publikum ist kein Platz eingeräumt worden. Die Outsiders waren zur Zeit der Verhandlungen vom Betreten der Säle ausgeschlossen. — Holls, a. a. O., S. 38.

44) Vgl. De Lapradelle et Politis, ibid. S. 430 f.:

Comme en 1899, les délégués se divisaient en deux catégories; les plénipotentiaires, qui en représentaient à peu près les deux tiers (109 sur 170) et les non-plénipotentiaires. Cette fois encore, la distinction n'avait pas grande importance pratique. Tous les délégués pouvaient prendre part aux débats dans les conditions d'égalité absolue. Seuls cependant les plénipotentiaires avaient le droit de signer et, dans les questions de protocole, ils avaient le pas sur les autres délégués.

Selbstverständlich waren auch diesmal nur die Bevollmächtigten die verantwortlichen Vertreter ihrer Länder. Allein ihnen stand das primäre Recht der Unterzeichnung der Konferenzakten zu.[45])

Die **Londoner Seekriegsrechtskonferenz vom Jahre 1908/09.** An dieser Konferenz bot sich für die Tätigkeit der wissenschaftlichen und technischen Delegierten ebenfalls ein breites Arbeitsfeld. Die Delegationen bestanden aus Staatsmännern, Rechtsgelehrten, den Delegierten der Marine und einigen technischen Sachverständigen.[46]) Die Mitgliederzahl der einzelnen Delegationen betrug 2—6 (die größte Abordnung entsandte Japan; die zweitgrößte **Großbritannien).** An

---

Parmi les plénipotentiaires, il en était quinze qui avaient rang d'**ambassadeur**, soit qu'ils en eussent la fonction, soit qu'ils fussent investis pour la circonstance du titre d'**ambassadeur extraordinaire.**

La plupart des gouvernements avaient, en outre, adjoint à leurs délégations un ou plusieurs sécrétaires ou attachés qui, au nombre de 91, faisaient monter le personnel officiel au chiffre total de 261 personnes.

[44a]) Dix-huit délégués avaient pris part aux travaux de la première Conférence, et, pour la plupart, s'y étaient grandement distingués par l'éloquence, l'art des conciliations difficiles, la connaissance approfondie du droit, l'activité et la fécondité du travail. Ils représentaient la tradition; . . . . ils apportaient une expérience des hommes et des choses dont la nouvelle Conférence devait grandement profiter. Dans le langage familier qu'on se plaisait à employer à la Haye, autour de la Conférence, on les nomma les récidivistes.

Pour une appréciation des services rendus, à la première Conférence, par ces très honorables récidivistes, comp. Holls, Peace Conference, p. 172/73; Meurer, Haager Friedenskonferenz, Bd. I, S. 2—5. — De Lapradelle et Politis, a. a. O. S. 427. —

[45]) Lapradelle sagt a. a. O. S. 427:
Le plus grand soin avait présidé au choix du nombreux personnel de la II. Conférence. Pour mieux assurer l'éclat et l'influence des délégations, chaque pays avait tenu à désigner les personnages les plus marquants, dont il pouvait disposer dans la diplomatie, la politique, la science du droit et les armées. Diplomates, hommes d'Etat, jurisconsultes, militaires, marins, les délégués se répartissaient entre ces différentes catégories dans une proportion sensiblement égale à celle qu'avait observé la première Conférence.

[46]) Ueber die Delegation der Londoner Seerechtskonferenz vgl. insbesondere Schramm, ibid. S. 343 ff.

der Spitze jeder Delegation stand der bevollmächtigte Abgeordnete (Délégué plénipotentiaire). Die übrigen waren nur „Délégués“ und sonstige wissenschaftliche Hilfsdelegierte (délégués adjoints).[47])

Obschon die wichtigsten Aufgaben durch die Fachdelegierten zu lösen waren, hatten die Diplomaten die eigentliche Vollmacht. Auch innerhalb der einzelnen Abordnungen haben diese den diplomatischen **Vorrang** und das Präsidium.[48]) Bei den Staatsmännern liegt das Schwergewicht auf der diplomatischen Tätigkeit. Die zweifellos fruchtbare Tätigkeit der Fachdelegierten hat im Rahmen der Konferenzorganisation nur unter der Voraussetzung des Einverständnisses der eigentlichen diplomatischen Vertreter rechtliche Wirkungen.

Einzig in dieser vorberatenden Tätigkeit gipfelt die Bedeutung der Hilfsdelegierten bei internationalen Vereinbarungen. Die aktuellen Völkerrechtsbeziehungen greifen in so verschiedene Gebiete ein, daß es ohne die Heranziehung

---

[47]) Die Delegationen der Londoner Konferenz waren wie folgt zusammengesetzt: **Deutschland**: Erster Bevollmächtigter: Wirklicher Geheimer Legationsrat und Justitiar im Auswärtigen Amte; zwei Marinedelegierte; 1 juristischer Delegierter. — Die **Vereinigten Staaten v. A.**: Bevollmächtigte Delegierte: 1 Kontreadmiral und 1 Universitätsprofessor. — **Oesterreich-Ungarn**: Erster Bevollmächtigter: Außerord. Gesandter und bevollmächtigter Minister; 1 Marinedelegierter; 1 Hilfsdelegierter (Prof. Hold v. Ferneck). — **Spanien**: 1 bevollmächtigter Delegierter und 1 Marinedelegierter. — **Frankreich**: Bevollmächtigter Minister und bevollm. Delegierter; zwei technische Delegierte und 1 Botschaftssekretär erster Klasse. — **Großbritannien**: 1 bevollmächtigter Delegierter und vier einfache Delegierte (unter diesen zwei Kontreadmirale). — **Italien**: 1 bevollmächtigter Delegierter; 1 Marinedelegierter und 1 Hilfsdelegierter. — **Japan**: Zwei bevollmächtigte Delegierte; 1 Marinedelegierter; drei technische Delegierte. — **Niederlande**: Zwei bevollmächtigte Delegierte und 1 Marinedelegierter. — **Rußland**: 1 bevollmächtigter Delegierter; zwei Marinedelegierte und zwei technische Delegierte. — Vgl. N. R. G. Ser. 3, VII, S. 39ff.

[48]) Offenbar geht P o l i t i s ausschließlich vom Gesichtspunkte der quantitativen Präponderanz der technischen und Fachdelegierten bei der Londoner Konferenz aus, wenn er behauptet: „Les délégués étaient des jurisconsultes et des marins, en nombre à peu près égal, à part quelques diplomates et hommes d'Etat.“ Vgl. La Déclaration de Londres de 1909, ibid. S. 901.

technischer und wissenschaftlicher Fachmänner geradezu unmöglich wäre, zu einheitlichen, sachlich unanfechtbaren Ergebnissen zu gelangen. Die Haager Konferenzen bewiesen es genügend, daß eine Völkerrechtskonferenz ihrer großzügigen Aufgabe ohne die Mitwirkung hervorragender Fachleute niemals vollständig gewachsen sein würde.[49])

Die modernen rechtsetzenden Konferenzen sind also von Anfang an auf die Mitarbeit der Sachverständigen angewiesen. Ein beträchtlicher Teil der Kommissionsarbeiten wird von diesen eingeleitet, deren Ergebnis als Grundlage für die Weiterberatung angenommen wird.

b) Konferenzen für das internationale Post- und Telegraphenwesen.

Diese Versammlungen vorwiegend technischen Charakters weisen keine besonders umfangreichen Delegationen auf. An ihnen nahmen zumeist Abgeordnete (délégués) und technische Fachleute (fonctionnaires attachés; fonctionnaires du Bureau International de l'Union postale Universelle) teil. Zu den **Postkongressen** entsandten die Teilnehmerstaaten außer den obenerwähnten auch höhere Staatsbeamte als erste Delegierte.[50]) Einzig die Delegierten zeichnen die Kongreßakten in der Eigenschaft als Bevollmächtigte ihrer Regierungen. An einzelnen Zusammenkünften nahmen ausnahmsweise auch Minister und Diplomaten des Landes, in welchem die Konferenz oder der Kongreß tagte, teil.[51]) Nur die Delegierten waren stimmberechtigt. Die technischen Hilfsbeamten und Sachverständigen beteiligten sich nur mit beratender Stimme.[52]) Die größeren Staaten sandten

---

[49]) Vgl. diesbezüglich Wehberg, Haager Friedenskonferenz, S. 6 f.

[50]) Vgl. Mémoire, ibid. S. 100 ff. — Die Staaten entsandten zumeist Generalkonsuln, Legationssekretäre, Staatsräte, Ministerialsekretäre usf.

[51]) An der Pariser Weltpostkonferenz präsidierte der französische Minister für Post- und Telegraphenwesen. Er allein war der Bevollmächtigte Frankreichs.

[52]) Diese waren größtenteils Direktoren der Post- und Telegraphenverwaltungen oder die Vertreter der verschiedenen Eisenbahn-, Transport- und Schiffahrtsgesellschaften.

zunächst zu den Kongressen des Weltpostvereins mehrere, durchschnittlich 2—4, Delegierte und in der Regel einen oder mehrere technische Hilfsdelegierte. Die größten Delegationen sandten jeweilig die in wirtschaftlicher oder verkehrspolitischer Hinsicht besonders in Frage kommenden Staaten.[53]) Die Kleinstaaten ließen sich auch bei diesen Zusammenkünften gewöhnlich durch einen Delegierten vertreten. Es braucht nicht besonders hervorgehoben zu werden, daß die einzelnen Staatendelegationen an den Postkongressen stets einen größeren Bestand aufwiesen als die an den Konferenzen.[54])

Das internationale Bureau.

An dieser Stelle muß noch die Tätigkeit des internationalen Bureaus des Weltpostvereins gewürdigt werden. Es ist dies die technische Vertretung und die Zentralstelle der Verwaltungsgemeinschaft des Weltpostvereins. Als solche repräsentiert das Bureau an den Kongressen und Konferenzen keinen Einzelstaat, bezw. verstärkt keine Delegation an diesen, sondern den Verein als solchen selbst. Es erwies sich stets als ein erstklassiges Hilfsorgan bei der Abwicklung von Vereinsgeschäften jeder Art. Das erste Mal wirkte es an der Berner Konferenz von 1876 mit und blieb von da an das ständige Organ sämtlicher Zusammenkünfte. Daß dieses Bureau den jeweiligen Konferenzorganisationen eingegliedert, d. h. daran effektiv vertreten war, kommt stets dadurch zum Ausdruck, daß der **erste Sekretär** des internationalen Bureaus als Sekretär[55]) und vom Jahre 1878 (Pariser Kongreß) an jeweilig als Chef des Konferenz-(Kongreß-)Sekretariats fungierte. Im Jahre 1891 (Wiener Kongreß) nahm das internationale Bureau einen

---

[53]) Am sechsten Weltpostkongresse zu Rom im Jahre 1906 bestellten z. B. Deutschland und seine Kolonien eine Abordnung, welche aus 3 Delegierten und einem Hilfsdelegierten (fonctionnaire attaché) bestand.

[54]) Den relativ größten Bestand an Mitgliederzahl der Delegationen bei den jeweiligen Postkongressen wiesen auf: Oesterreich-Ungarn, Deutschland, die Vereinigten Staaten von Amerika, Belgien, Frankreich, Portugal und die Schweiz.

[55]) An der Berner Postkonferenz i. J. 1876.

noch bedeutenderen Anteil an den Verhandlungen. Sein Direktor wurde Vizepräsident des Kongresses, sein erster Sekretär wieder Chef des Kongreßsekretariats, seine beiden Sekretäre Kongreßsekretäre.

Der Washingtoner Kongreß i. J. 1897 führte diesbezüglich eine formelle Aenderung ein. Die Stelle des ersten Sekretärs des internationalen Bureaus übernahm ein Vizedirektor, der gleichzeitig als Chef des Kongreßsekretariates tätig war. Die beiden Sekretäre des Bureaus fungierten wieder als Sekretäre des Kongresses. Der Direktor des Bureaus wurde nach der Praxis des Wiener Kongresses wieder Vizepräsident der Versammlung.[56])

Am sechsten Kongreß des Weltpostvereins zu Rom im Jahre 1906 galt die letzterwähnte Praxis.[57]) —

Mitvertretung zweier Staaten durch eine Delegation.

Insbesondere bei den Zusammenkünften des Weltpostvereins kam das Prinzip der Stellvertretung von Staaten, d. h. der Fall, daß eine und dieselbe Delegation zwei Staaten repräsentierte, zu häufiger Anwendung. Seitdem Oesterreich-Ungarn zu diesen Zusammenkünften nicht mehr gemeinsame, sondern getrennte Delegationen entsandte,[58]) vertrat **Oesterreich** jeweils noch Montenegro und **Ungarn**, vom Washingtoner Kongreß von 1897 an noch Serbien.[59])

---

[56]) Vgl. Mémoire, ibid. S. 100 ff.

[57]) Vgl. Liste des Délégués et des fonctionnaires attachés au VIe Congrès, p. 9.

[58]) Oesterreich-Ungarn war noch an den Zusammenkünften in Paris (1863, 1878) gemeinsam vertreten. Am Berner Weltpostkongreß von 1876 war Ungarn durch einen Delegierten besonders repräsentiert und seit der Pariser Konferenz vom Jahre 1880 ordneten sowohl Oesterreich als Ungarn besondere Vertreter ab. — Vgl. Mémoire, ibid. — Der Art. I, Abs. 3, der Geschäftsordnung des letzten Weltpostkongresses zu Rom 1906 besagt: „Jedes Land kann sich durch einen oder mehrere Bevollmächtigte oder durch die Bevollmächtigten eines anderen Landes vertreten lassen; jedoch dürfen Bevollmächtigte eines Landes nur mit der Vertretung zweier Länder einschließlich des eigenen beauftragt werden."

[59]) Aehnlich wurde Montenegro durch den ersten Delegierten Oesterreich-Ungarns auf der Dresdener internationalen Sanitätskonferenz

Vertretung der Kolonien.

Die Kolonien ließen sich überhaupt nur an den Kongressen des Weltpostvereins, und zwar meistens durch die Delegation ihres Mutterstaates mitvertreten. Gewisse Kolonien waren jedoch verschiedene Male durch eigene Delegationen vertreten. So waren am Pariser Weltpostkongreß vom Jahre 1878 **Britisch Indien** und die **französischen Kolonien** besonders vertreten. Auf dem Lissaboner Kongreß von 1885 hatten auch noch die **portugiesischen Kolonien** eine Sondervertretung.

Am Wiener Kongreß von 1891 hatten **Britisch Indien**, ferner die **französischen** und die **niederländischen** Kolonien Sonderdelegationen. Am Washingtoner Kongreß im Jahre 1897 vergrößert sich die Zahl der früher besonders Vertretenen durch die **britischen Kolonien von Südafrika.** Am letzten Weltpostkongreß in Rom von 1906 waren folgende Gebiete speziell repräsentiert: der unabhängige Kongostaat; Korea; die französischen Kolonien und Schutzgebiete außer Algerien; Britisch Indien; Australien (Commonwealth of Australia); Kanada; Neuseeland; die britischen Kolonien von Südafrika und die niederländischen Kolonien.

Die Vertretung der Interessen der übrigen Kolonial- und Schutzgebiete übernahm der Mutterstaat. Innerhalb der Delegationen solcher Staaten befanden sich auch Sondervertreter für die zum betreffenden Mutterstaat gehörenden Kolonien.[60])

c) Haager Privatrechtskonferenzen.

Die Delegationen dieser Konferenzen in den Jahren 1893, 1894, 1900 und 1904 waren verhältnismäßig klein, ihre Organisation einfach. Die einzelnen Staaten entsandten durchschnittlich zwei Delegierte, die größeren Staaten 3—4 Abgeordnete. Bloß die kleineren Staaten entsandten einen

---

v. J. 1893, selbst in den Kommissionssitzungen, vertreten. — N. R. G. Ser. 2 XIX S. 10.

[60]) Vgl. L'Union postale universelle. La fondation et son développement. Mémoire (Lausanne 1900).

Delegierten, Japan ausgenommen, welches bei der vierten Konferenz, wie die Kleinstaaten, nur durch einen Delegierten vertreten war.[61]) Am umfangreichsten war jeweilig die Delegation der Niederlande, welche diese Konferenzen vorbereitet hatten.[62])

Das Sekretariat der Konferenzen bestand meistens aus vier Mitgliedern.[62a]) Die Vertreter der Teilnehmerstaaten sind wenigstens zum Teil nicht nur als Delegierte der Regierungen, sondern auch als Vertreter der Rechtswissenschaft anzusehen.[63]) Die Vertretung der Wissenschaft, insbesondere bei den größeren Staaten, überwog. Der wissenschaftliche Charakter, der bei einer internationalen Staatenkonferenz noch nie dermaßen ausgeprägt war, trug begreiflicherweise gleichzeitig den Stempel der Kompromisse und Konzessionen. Die grundsätzliche Gleichberechtigung aller gelehrten Mitglieder[64]) hatte selbstverständlich zur Folge,

[61]) Japan hatte einen wissenschaftlichen Vertreter gesandt.

[62]) An der dritten Haager Privatrechtskonferenz 1900 bestand die niederländische Abordnung sogar aus 5 Mitgliedern.

[62a]) Die erste Haager Privatrechtskonferenz wählte 4 Sekretäre, einer von ihnen war Legationssekretär der Niederlande in Brüssel. Das Sekretariat der vierten Haager Konferenz im Jahre 1904 bestand aus 4 Sekretären und 2 Hilfssekretären (sécrétaires-adjoints). — Vgl. Actes et Documents des Conférences pour le Droit Int. Privé. — La Haye.

[63]) Von den kleineren Staaten waren an der vierten Haager Privatrechtskonferenz im Jahre 1904 folgende Länder wissenschaftlich vertreten: Norwegen, Rumänien, Schweden. Die übrigen Kleinstaaten ernannten ihren Geschäftsträger oder außerordentlichen Gesandten und bevollmächtigten Minister im Haag als ihre Vertreter an dieser Konferenz, so z. B. Dänemark, Portugal, Spanien. Es muß bemerkt werden, daß Dänemark und Spanien bei der dritten Haager Konferenz im Jahre 1900 wissenschaftlich vertreten waren, bei der letzten Konferenz dagegen nur diplomatisch.

Vgl. die offiziellen Konferenzprotokolle: „Actes et Documents des Conférences de La Haye, pour le Droit International Privé.“ La Haye, Imprimerie Nationale: 1893, 1894, 1900; Van Langenhuysen Frères; 1904.

[64]) „Einem solchen Werke wohnt — wie Kahn bemerkt —, auch bevor es durch Staatsvertrag sanktioniert ist, eine Autorität inne, der gegenüber der Einzelne mit Beanstandungen und Verbesserungswünschen auf ein besonderes Maß der Zurückhaltung angewiesen ist.“ Vgl. Kahn, Die dritte Haager Staatenkonferenz für internationales Privatrecht; in Zeitschr. f. int. Privat- u. Oeffentl. Recht, v. Th. Niemeyer, XII S. 3.

daß sämtliche Delegierte den Sitzungen der Ausschüsse nicht bloß beiwohnen, sondern sich auch an ihren Debatten beteiligen durften. Das Recht der Abstimmung stand aber — dem Zwecke des Kommissionssystems entsprechend — nur den hierfür gewählten Mitgliedern zu.

d) Haager Wechsel- und Scheckkonferenzen.

An diesen Zusammenkünften in den Jahren 1910 und 1912 waren — im Gegensatze zu den Konferenzen des Weltpostvereins — die autonomen Kolonien nicht besonders vertreten. Jeder Staat hatte 1—4 Abgeordnete und bisweilen noch einen oder zwei Schriftführer als Delegation gesandt.[65]) Wurde eine Mehrheit von Abgeordneten entsandt, dann ließ es sich jedesmal unschwer erkennen, daß die Vertretung der Diplomatie, der Rechtswissenschaft und des Bankwesens beabsichtigt war. Selbstverständlich sollte die Zahl der Vertreter auf die Abstimmungen auch bei diesen Konferenzen keinen Einfluß haben.[66])

e) Andere Konferenzen zur Aufstellung von Rechtsregeln über konkrete Fragen.

Die Zusammensetzung der übrigen zahlreichen Konferenzen ändert sich jeweilig nach dem Zwecke und nach der Art der betreffenden Zusammenkünfte. Bei Fragen, welche die Volkswirtschaft, den internationalen Handel oder Verkehr betreffen, kommen außer den der Zahl nach überwiegenden diplomatischen Vertretern der Teilnehmerstaaten auch technische Hilfsdelegierte zu Worte. Bei den Konferenzen der

---

[65]) Vgl. Jitta, Die Haager Wechsel- und Scheckkonferenzen, ibid. S. 1222.

[66]) Vgl. die interessanten Ausführungen von Jitta, ebenda, S. 1222: „Persönlich hatte ich den Eindruck der Einheit des menschlichen Geschlechts. Kaum konnte man bei einigen Abgeordneten amerikanischen oder asiatischen Ursprungs die Merkmale einer sog. Menschenrasse unterscheiden; kaum konnte der Beobachter begreifen, daß kleine Unterschiede in den Gesichtszügen oder die bei behaarten Häuptern — ohne Skalpierung — fast nicht wahrzunehmende Form des Schädels zu soviel Bewegung auf unserem Duodez-Planeten Anlaß geben können."

neueren Zeit ist der **erste Bevollmächtigte** der einzelnen Regierungen meistens kein einfacher Delegierter, sondern ein Gesandter oder Botschafter. Der zweite, eventuell dritte Abgeordnete ist in der Regel ein Sachverständiger auf dem Gebiete der zu erörternden Spezialfragen.

Derartige Konferenzen vorwiegend diplomatischen Charakters waren u. a. die internationale Konferenz zur Bildung eines internationalen Vereins für die Veröffentlichung sämtlicher Staatsverträge zu Bern im Jahre 1894;[67]) die Brüsseler Konferenzen von 1899 und 1906 zur Regelung der Spirituosenfrage in Afrika.[68])

In ungefähr gleicher Stärke standen sich die Vertreter der Diplomatie der Fachwissenschaft gegenüber u. a. an der

---

[67]) Als Mitglieder der Staatendelegationen an der diplomatischen Konferenz zur Bildung eines internationalen Vereins zur Veröffentlichung sämtlicher Staatsverträge zu Bern im Jahre 1894 sind sozusagen ausschließlich **Staatsmänner** ernannt worden. Die Zahl der Fachdelegierten war an dieser Konferenz spärlich. Die Teilnehmerstaaten bezeichneten als Bevollmächtigte: Wirkliche Geheimräte; Generalkonsuln (z. B. Argentinien); Botschafter (z. B. Frankreich); Ministerpräsidenten; Botschaftsräte; Staats- und erste Gesandtschaftssekretäre (z. B. Rußland); Bundesräte (deren zwei repräsentierten die Schweiz). **Deutschland, Oesterreich-Ungarn, Belgien**, die **Vereinigten Staaten von Amerika, Italien, Portugal** und **Rußland** beauftragten zur Teilnahme an der Konferenz ihre bei der Schweizerischen Eidgenossenschaft in Bern akkreditierten Gesandten, in der Eigenschaft als „Envoyés extraordinaires et Ministres plénipotentiaires". — Der unabhängige Kongostaat ließ sich durch die belgische Delegation vertreten. Die belgische Abordnung wurde mit dem Präsidenten des internationalen Zolltarifbureaus in Brüssel und einem Senator verstärkt. — Vgl. N. R. G. Ser. 2, XXI. S. 469 ff.

[68]) Diese Konferenzen wurden durch die in Brüssel akkreditierten Gesandten der Teilnehmerstaaten beschickt (als: Envoyés extraord. et Ministres plénipot.). An der Konferenz von 1899 war **Deutschland** durch einen „Conseiller intime de Légation" vertreten. — An der Konferenz von 1906 war der unabhängige Kongostaat durch den Generalsekretär des Finanzdepartements repräsentiert. Einzelne Abordnungen wurden durch die zur Mitwirkung beauftragten Sachverständigen verstärkt, namentlich im Jahre 1906; Belgien ernannte als zweiten Delegierten den Generaldirektor des Zollwesens; Großbritannien den Chef des afrikanischen Departements, usf. — N. R. G. Ser. 2, XXV. S. 543 ff. und Ser. 3, I. S. 644.

Londoner Konferenz zur Aufstellung eines Verbots der Zuckerausfuhrprämien im Jahre 1887/88, indem neben den bevollmächtigten ersten Abgeordneten noch Staatsmänner delegiert wurden, die an der Spitze der Abteilung des Handels- oder Volkswirtschaftszweiges ihrer Regierungen standen, die Gegenstand der Konferenz bildete.[69]) Die Berliner Arbeiterschutzkonferenz vom Jahre 1890 wäre auch in diese Kategorie zu stellen.[70])

In die dritte Gruppe wären jene Konferenzen zu reihen, bei welchen sich die diplomatischen Staatenvertreter in der Minderheit befinden. Hierher gehören in erster Linie die durch wissenschaftliche und technische Delegierte beschickten Berner Konferenzen für Eisenbahnfrachtrecht von 1878, 1881

---

[69]) Die Delegationen dieser Konferenz bestanden aus folgenden Herren: Wirklicher Legationsrat (Conseiller actuel de légation), Finanzrat (z. B. Deutschland); Außerord. Gesandte und bevollm. Minister; Direktoren im Finanzministerium (z. B. Belgien); Generaldirektoren des direkten und indirekten Steuerwesens (z. B. Dänemark); Erste Botschaftssekretäre und Zollamtsverwalter (z. B. Frankreich); Geschäftsträger (z. B. Italien) u. s. f. Die Konferenz hatte somit einen gemischten Charakter. — Oesterreich-Ungarn war da durch einen einzigen Delegierten vertreten, der Vizepräsident der Versammlung wurde. — Die französische Delegation hatte einen eigenen Sekretär, welcher Konferenzsekretär wurde. N. R. G. Ser. 2. XIV. S. 673. Holland entsandte zu den Konferenzen einen Geschäftsträger: „ad interim“. Es ist bemerkenswert, daß die von Seiten Aegyptens und Schwedens abgegebenen Erklärungen, laut des Schlußprotokolls vom 30. August 1888, vom großbritannischen Bevollmächtigten unterzeichnet worden sind. — N. R. G. Ser. 2. XV S. 61, 68.

[70]) Die Delegationen dieser Konferenz waren besonders umfangreich und bestanden teils aus diplomatischen, teils aus technischen Delegierten. Zwischen diesen beiden Arten von Abgeordneten standen die nicht von Regierungen delegierten Sachverständigen, deren beträchtliche Anzahl die meisten Delegationen ungewöhnlich groß gestaltete. Unter den Fachleuten waren u. a.: Inspektoren, Direktoren von verschiedenen Bergwerksunternehmungen und von Handels- und Industrievereinen. Auch einige Vertreter der Arbeiterschaft waren als Zuhörer anwesend. Diese, sowie die Sachverständigen wurden nicht als aktive Mitglieder der Konferenz betrachtet, sondern hatten zum Teil nur beratende Stimme (voix consultative). — Einige Abordnungen hatten eigene Sekretäre, so: Oesterreich-Ungarn, Frankreich, Schweden, die Schweiz. — N. R. G. Ser. 2. XV S. 349 ff.

und 1886;[71]) sodann die Pariser Konferenzen zum Schutze des industriellen Eigentums vom Jahre 1880 und 1883;[72]) zu Rom 1886; zu Madrid 1890. Hinsichtlich ihrer Delegationen standen die letzteren im Gegensatze zu den Berner und Pariser Konferenzen zum Schutze von Werken der Literatur und Kunst in den Jahren 1884, 1885, 1886 und zu Paris vom Jahre 1896, welche vorwiegend von Diplomaten und Gelehrten beschickt waren.[73])

---

[71]) Die ersten Delegierten dieser Konferenz waren: Regierungsräte (Mitglieder des deutschen Reichseisenbahnamts), Oberregierungsräte, Sektionsräte in Handelsministerien, Ministerialsekretäre, Generalinspektoren. — Oesterreich-Ungarns Abordnungen galten (gemäß Art. 6 des Konferenzreglements von 1878) als getrennte Delegationen, wovon jede eine Stimme hatte. — Die zweite und dritte Konferenz für Eisenbahnfrachtrecht (1881 und 1886) hatte einen noch ausgeprägteren technischen Charakter, da an den Verhandlungen viele technische Beigeordnete als Sachverständige teilnahmen. Italien und die Schweiz erweiterten ihre Abordnungen mit „Experts attachés à la délégation". Ganz besonders wuchs die Größe der einzelnen Delegationen bei der dritten Konferenz. Italiens Delegation bestand z. B. aus 7, die der Schweiz aus 4 Mitgliedern. — N. R. G. Ser. 2 XIII.

[72]) Die Delegierten der Staaten bei den Konferenzen zum Schutze des gewerblichen Eigentums bekleideten hohe Staatsämter und führten folgende Titel: Sektionsräte, Ministerialsekretäre (Oesterreich-Ungarn); Mitglieder der Repräsentantenkammer (Belgien); Chef des Bureaus für Erfinderpatente (Belgien); ferner Ministerresidenten, Senatoren, bevollmächtigte Minister und Direktoren des Binnenhandels (Frankreich); Patentamtsdirektoren (England); Professoren, Ingenieure (Norwegen); Direktoren des Post- und Telegraphenwesens (Portugal); Sektionschefs der Handels- und Industriedepartements (Rußland; Schweiz) u. s. f. Als diplomatische Vertreter der Regierungen erschienen zumeist außerordentliche Gesandte und bevollmächtigte Minister, wie natürlich in weitaus geringerer Zahl als die Fachdelegierten. — Vgl. N. R. G. Ser. 2. X S. 4.

[73]) Diese Konferenzen waren vorwiegend diplomatischen Charakters. Zu den Konferenzen in Bern versammelten sich: Justizräte, Geheimräte, Gesandtschaftsräte, Ministerialräte (Conseiller ministériel, Cons. au Ministère), der Präsident der internationalen literarischen Vereinigung (Frankreich), Botschafter, Generalkonsuln, Generalsekretäre verschiedener Ministerien und der Vertreter des Schweizer Bundesrates. — Deutschland delegierte auch einen wissenschaftlichen Vertreter u. a. — Oesterreich-Ungarn ließ sich nur einmal, und zwar auf der ersten Berner Konferenz von 1884 vertreten. — N. R. G. Ser. 2. XII. — Die zu der **Pariser Konferenz** zum Schutze von Werken der Literatur und Kunst von 1896 delegierten Herren waren Staatsmänner und Diplomaten, doch waren auch

Die Konferenzen rein technischen oder wissenschaftlichen Charakters interessieren uns an dieser Stelle insofern, als

---

einige Professoren anwesend. Die umfangreichste Abordnung besaß Deutschland (5 Del.) und Frankreich (5 Del.), die zweitgrößte Belgien und Großbritannien (je 3 Del.). Die übrigen Staaten entsandten nur **einen** Abgeordneten zu der Konferenz. Im Sinne des Artikel 2 der Geschäftsordnung der Konferenz sollte die Mitgliederzahl der einzelnen Delegationen auf die Abstimmung (scrutin) keinen Einfluß haben, da ein jeder Staat **eine** Stimme besitzt und nach Staaten (par pays) abgestimmt wird. Nichtsdestoweniger kann sich ein jedes Mitglied der Abordnungen an den Verhandlungen beteiligen. — N. R. G. Ser. 2, XXIV S. 667 ff. — Die Berliner Tagung der Urheberrechtskonferenz im Jahre 1908 fand unter Mitwirkung folgender Persönlichkeiten statt: Ein preußischer Staatsminister (als erster Bevollmächtigter), 5 Geheimräte, ein Professor und der Generalsekretär der Vereinigung für den Schutz des gewerblichen Eigentums bildeten die Abordnung Deutschlands. Diese Delegation wurde noch durch einen Hilfsdelegierten ergänzt. —

Die Mehrzahl der Staaten ließ sich durch mehrere Abgesandte vertreten. Der erste Bevollmächtigte der Staaten hatte gewöhnlich den Titel eines außerordentlichen und bevollmächtigten Botschafters (ambassadeur) oder eines außerordentlichen Gesandten (envoyé) und bevollmächtigten Ministers. Auch waren Generalkonsuln, Botschaftsräte, Geschäftsträger und Attachés (z. B. China) zugegen. Die Vereinigten Staaten von Amerika sandten als ersten Delegierten einen höheren Beamten (Chef du Département pour les Droits d'Auteur à la Bibliothèque du Congrès). Argentinien war durch einen Rechtsanwalt vertreten. Ebenso war die belgische Delegation neben dem belgischen Legationsrat in Berlin noch aus zwei beauftragten Rechtsanwälten zusammengesetzt. Der Vertretung der **Wissenschaft** wurde an der Berliner Tagung eine größere Aufmerksamkeit zugewandt als früher. (Auch waren einige **Schriftsteller** anwesend.)

Manche Abordnungen hatten eigene Sekretäre, die großbritannische deren sogar **zwei.** (Erster Bevollmächtigter der großbritannischen Delegation war ein „Ancien Chef du Département commercial au Foreign Office".) — N. R. G. Ser. 3. IV S. 389 ff.

Eine mehr wissenschaftlich-technische als diplomatische Art einer Versammlung stellte die **Brüsseler internationale Münz-Konferenz** von 1892 dar, insofern, als von Seiten der Regierungen den bevollmächtigten Abgeordneten eine größere Anzahl von Hilfsbeamten mit technischer Bildung (fonctionnaires) beigeordnet waren (attachés à la Délégation). Es waren zu dieser Konferenz Nationalökonomen, Universitätsprofessoren und sonstige Sachverständige zusammengetreten. Die Hilfsdelegierten hatten nur eine beratende Stimme und waren nur „ad audiendum" zugegen.

sie die Grundlagen späterer internationaler Rechtsvereinbarungen in der Form unverbindlicher, nicht offizieller Entwürfe legen und die Arbeiten der eventuell nachfolgenden diplomatischen Konferenzen wesentlich erleichtern. Hierher zählen wir die verschiedenen Spezialkonferenzen zur Besprechung von Fragen des internationalen Gesundheitswesens,[74]) der Errungenschaften der Technik und der Telegraphie,[75]) des gesetzlichen Arbeiter-

---

Die Frage der Abstimmung gab bei dieser Zusammenkunft zu größeren Diskussionen Anlaß. Die entsprechende Stelle des Protokolls sei hier wörtlich wiedergegeben: „Carathéodory Efendi fait remarquer, à propos du vote qui vient d'être émis, que certains pays ont **plusieurs** délégués, d'autres **un seul**: il demande si, dans ces conditions, les votes doivent être comptés par pays ou par délégué. — M. le Président est d'avis, et la Conférence estime également que dans des questions qui touchent à l'organisation des travaux de la Conférence, comme c'est le cas pour celles qui viennent d'être examinées, chaque délégué a droit à une voix, sans distinction du nombre de membres dont se compose la délégation.“ N. R. G. Ser. 2. XXIV S. 175 f.

[74]) Einige der zur Erörterung von internationalen Sanitätsfragen zusammengetretenen Konferenzen hatten jedoch einen mehr diplomatischen Charakter. So bestanden die Abordnungen der Dresdener internationalen Sanitätskonferenz vom Jahre 1893 größtenteils aus **Staatsmännern** (Geheimräten, Geschäftsträgern, Ministerresidenten, außerordentlichen Gesandten und bevollmächtigten Ministern u. a.) Die Zahl der **medizinischen** Delegierten war diesmal verhältnismäßig gering.

Oesterreich-Ungarn entsandte zur Vertretung der Doppelmonarchie zwei gemeinsame diplomatische Delegierte, außerdem je eine Sonderabordnung zur ausschließlichen Vertretung der Interessen der Einzelstaaten. **Montenegro** wurde durch die Delegation **Oesterreich-Ungarns** vertreten. Die umfangreichste Abordnung hatte Deutschland (5 Mitgl.).

In der siebenten Sitzung der Dresdener Konferenz vergrößerte sich die russische Abordnung mit zwei Delegierten. Einer von ihnen war zur Unterzeichnung der Schlußakte bevollmächtigt, der andere war nur Hilfsabgeordneter. — Vgl. N. R. G. Ser. 2. XIX S. 3 ff., 10, 77.

[75]) Vgl. Die Delegationenlisten der Pariser Konferenzen zum Schutze der unterseeischen Telegraphenkabel von 1882 und 1883.

Es waren bei diesen Konferenzen sozusagen ausschließlich Sachverständige versammelt: Direktoren des Telegraphenwesens, Militärattachés, Elektro- und Telegrapheningenieure, Gelehrte, sowie Direktoren von wirtschaftlichen Unternehmungen. Frankreich war durch seinen Minister des Post- und Telegraphenwesens, einige wenige Staaten durch bevollmächtigte Gesandte vertreten. — Die Bei-

schutzes[76]) u. a. Die regelmäßig abgehaltenen wissenschaftlichen, namentlich die internationalen **medizinischen** und **juristischen Kongresse** haben größere Bedeutung für die Fortbildung der praktischen Wissenschaft als für die völkerrechtlichen Beziehungen.

III. Zusammenfassung und Thesen.

Für die Delegationen bei den modernen rechtsetzenden Konferenzen gelten im allgemeinen die folgenden Thesen:

1. Nach der herrschenden Praxis besitzen die größeren Staaten in den meisten Fällen umfangreichere Abordnungen (mehrere Delegierte und Hilfsdelegierte) als die Kleinstaaten. Immerhin richtet sich dies eher nach dem konkreten wirtschaftlichen Interesse als nach dem politischen Einfluß der einzelnen Mächte.

---

geordneten (délégués adjoints) der Abordnungen von Griechenland, Rumänien und Nicaragua erschienen in der dritten, diejenigen von Rußland und der Türkei erst in der vierten Sitzung.

Vgl. N. R. G. Ser. 2. XI. S. 106, 114, 127. —

Vgl. ferner die Protokolle der Berliner Funkentelegraphischen Konferenz von 1903, an welcher Marinedelegierte, Ingenieure des Telegraphenwesens, Schiffskapitäne und auch militärische Abgeordnete verhandelten.

Die größte war Deutschlands Abordnung (15); Oesterreich 3 Del., Ungarn 4 Del., für Oesterreich-Ungarn ein gemeinsamer Vertreter; Amerika (U. S.) 3 Del.; Frankreich 6 Del.; Großbritannien 6 Delegierte u. s. f. — N. R. G. Ser. 2. XXXIII. S. 401 ff.

[76]) Den Typus einer rein technischen Konferenz stellt die letzte internationale Zusammenkunft für gesetzlichen Arbeiterschutz von 1913 zu Bern dar. Kein einziger Diplomat ist hierzu delegiert gewesen. Die Mitgliederzahl der einzelnen Abordnungen variiert wie folgt:

Umfangreichste Delegation: Schweiz (8 Delegierte); Oesterreich, Frankreich (je 6 Del.); Deutschland (5 Del.); Belgien, Schweden (je 4 Del.); Großbritannien (3 Del.); Ungarn, Italien, Norwegen, Niederlande (je 2 Del.); Austral. Bundesstaat, Spanien, Portugal, Rußland (je 1 Delegierter).

Die zur Durchberatung der von dieser technischen Konferenz gelieferten Diskussionsgrundlagen in Aussicht genommene diplomatische Konferenz mußte infolge des Kriegsausbruchs aufgeschoben werden.

2. Die Abordnung des Beruferstaates, bezw. jener Regierung, in deren Gebiet der Ort der Zusammenkunft jeweils fällt, ist gewöhnlich die umfangreichste Delegation der Konferenz.

3. Die Teilnehmerstaaten pflegten unter Umständen ihre Abordnungen auch noch während der Verhandlungen oder von Tagung zu Tagung zu vergrößern, insbesondere dann, wenn die Heranziehung von technischen oder wirtschaftlichen Fachleuten geboten erschien.

4. a) Bei zweckmäßig kombinierten Abordnungen, d. h. bei richtiger Zahlenverteilung zwischen diplomatischen und technischen Delegierten, können die Projekte stets rascher und vielseitiger durchberaten werden als im gegenteiligen Falle, bei einseitig gebildeten Gruppen von Delegationen. Die Tätigkeit der Staatsmänner kann sich selbstverständlich niemals in der Herbeischaffung und dazu noch im Studium des technischen Beratungsmaterials erschöpfen. Dies wäre auch mit Rücksicht auf die Arbeitsteilung unpraktisch.

b) Rechtlich kann ein Staat sich allein schon durch einen **bevollmächtigten** Abgeordneten bindend vertreten lassen. In bezug auf die Größe der zu entsendenden Delegationen haben die Beruferstaaten bisher weder Empfehlungen noch irgendwelche Vorschläge gemacht. Dagegen förderte die Praxis unzweifelhaft die Erkenntnis von den Vorteilen einer vielseitigen, möglichst ergiebigen Vertretung der einzelstaatlichen Interessen anläßlich der Lösung von Problemen, die für die Kulturstaaten Lebensfragen waren, deren Ergebnisse jedoch die etwas weitergehende Belastung des Staatsbudgets reichlich kompensierten.

V. KAPITEL.

Die Vertretungsbefugnis der Abgeordneten der Staaten an internationalen Kongressen und Konferenzen.

A) Ihre Rechtsregeln im allgemeinen.

Zur rechtmäßigen Vertretung ihrer Absendestaaten bei internationalen Konferenzen bedürfen die Delegierten einer besonderen Ermächtigung. Die von den Ministerien des Auswärtigen erteilten Ermächtigungen sind von verschiedener Art. Ist mit der Ermächtigung die direkte diplomatische Vertretungswirkung des Staates, welche gewöhnlich durch seinen ersten Delegierten ausgeübt wird, verbunden, dann liegt eine Vollmacht im eigentlichen Sinne vor. Ist dagegen das Recht der Vertretung des Staates nur mittelbar und nach bestimmter Richtung hin eingeräumt worden, wodurch die Vertretungswirkung auf wissenschaftliche, technische oder volkswirtschaftliche Gebiete des Absendestaates eingeschränkt wird, dann ist bloß ein Auftrag, irgendeine besondere Instruktion erteilt worden.

Beide Hauptarten der Ermächtigung räumen die Befugnis zur Vertretung des Staates ein: die durch Bevollmächtigung erteilte staatsrechtliche Vertretungsmacht direkt, d. h. in vollem Umfang, die durch die Beauftragung nur mittelbar, in beschränktem Maße.

Ihrem Zweck nach sind die Vollmachten sowie alle Arten von Aufträgen einander wesensgleich, sie dienen in erster Linie zur Legitimierung der Delegierten, an der internationalen Konferenz teilzunehmen. Die Ausfertigung der betreffenden Urkunden erfolgt nur von Fall zu Fall und ihre Gültigkeit ist auf die konkrete Konferenztagung beschränkt.

Ihrem Inhalte nach können die Vollmachten mehr oder weniger weitgehend sein. Sie umschreiben jeweilig den

Rahmen der Befugnisse der einzelnen Abgeordneten, d. h. den Umfang ihrer **Geschäftsfähigkeit** und insbesondere auch, ob sie zur Unterzeichnung der Vereinbarung, bezw. der Schlußakte berechtigt sind. Aus der Vollmacht geht hervor, inwieweit der Delegierte Abmachungen treffen oder Handlungen vornehmen kann, die seine Regierung binden (étendue des pouvoirs).

Die Abstimmungsbefugnis der Delegierten wird von Vollmacht und Auftrag nicht berührt, es sei denn, daß ausnahmsweise individuell abgestimmt wird. Die Konferenzpraxis kennt eine Art Generalvollmacht (pleinspouvoirs), welche nicht bloß den Anspruch auf die Teilnahme an der Konferenz feststellt, sondern zugleich auch die Befugnis der Unterzeichnung der Vereinbarungen einräumt. Unter mehreren Delegierten eines Staates ist in der Regel nur einer Träger der Generalvollmacht und somit als **erster** Bevollmächtigter zugleich der meistverantwortliche Vertreter seines Absendestaates (délégué plénipotentiaire).

Uebungsgemäß werden alle zu internationalen Staatenkonferenzen delegierten Personen mit entsprechenden Aufträgen (autorisation, instruction) versehen. Auch diejenigen Abgeordneten, welche (abgesehen von der Konferenz) bei irgendeiner Regierung als ständige Botschafter oder Gesandte akkreditiert sind, erhalten Aufträge ad hoc. Denn die Vollmachten und Aufträge sind das herkömmliche, zweckmäßige Mittel, den **Vertretungswillen** der Staaten urkundlich nachzuweisen und dadurch eine Zentralisierung der Verhandlungsweise zu ermöglichen.

B) Die diplomatische Vollmacht und ihr Verhältnis zum Privatrecht.

Die Staats- und die Zivilvollmacht.

Staats- und Zivilvollmacht sind sinnverwandte Begriffe. Bei der Vergleichung der diplomatischen Vollmacht mit jener, welche zur Herbeiführung von privatrechtlichen Vertretungswirkungen dient, drängen sich manche Verschiedenheiten auf, u. zw. in bezug auf den:

a) Bevollmächtigungsakt.

Die Erteilung der Vollmacht ist nach den Normen des Privatrechts an keine besondere Form gebunden,[1]) kann u. a. auch stillschweigend oder aber durch Genehmigung eines Vertretungsgeschäfts auch nachträglich erfolgen. Dem entgegen ist in der diplomatischen Praxis stets **nur** die **schriftliche** Form der Ermächtigung angängig. Der Vertretungszustand tritt erst durch einen einseitigen bevollmächtigenden Staatsakt ein, welcher stets zur Zeit der Entsendung der Abgeordneten vorgenommen werden muß. Für die staatsrechtliche Wirkung des Vertretungsverhältnisses ist demnach die **vorausgehende** Einwilligung des Absendestaates Grundbedingung. Ihren Niederschlag findet sie in einer Vollmachts- oder sonstigen Ermächtigungsurkunde. In völkerrechtlichen Beziehungen der Staaten ist also immer die **vorgängige Erklärung** des Ermächtigungswillens wesentlich. Selbständige, eigenmächtige Handlungen des Staatsvertreters würden nachträglich niemals genehmigt, für eine Regierung als verbindlich anerkannt werden.

b) Inhalt der Vollmacht.

Das Privatrecht schreibt der Vollmacht eine gewisse Selbständigkeit zu, insofern diese oft einen andern Inhalt hat als das Geschäft, als dessen Begleiterscheinung sie auftritt, wo demnach zwischen Vollmacht und unterliegendem Geschäft auch ein Widerspruch vorkommen kann. Die Staatsvollmacht ist im Gegensatz dazu als eine **unselbständige** zu bezeichnen, da sie nur einen mit dem Veranlassungsgeschäft, das durch den Zweck der internationalen Konferenz in concreto gegeben ist, übereinstimmenden Inhalt haben kann.

Durch das unbedingte Erfordernis der Schriftlichkeit der staatlichen Ermächtigung gewinnt das ganze Vertretungsverhältnis eine festere Grundlage: 1. infolge des von vornherein genau umgrenzten Umfanges; 2. durch die eindeutige Festlegung des Staatswillens. Die Beurteilung des Umfanges der Staatsvollmacht ist also nicht, wie im Zivilrecht, eine

---

[1]) So z. B. ausdrücklich Paragr. 167 des deutschen B. G. B.

Frage der freien Willensauslegung. Ihr mangelt daher die eine private Vollmacht kennzeichnende Dehnbarkeit.

c) Die Wirkung des Vertretungszustandes gegenüber Dritten.

Für den Eintritt der Rechtswirkung der Bevollmächtigung begnügt sich das Zivilrecht damit, daß das Vertretungsverhältnis Dritten bloß aus den Umständen oder aus dem konkludenten Verhalten des Vertreters erkennbar gewesen sei.[2]) Anders aber in den staatlichen Vertretungsverhältnissen. Obschon über die persönliche Identität der Staatenvertreter bei internationalen Kongressen und Konferenzen grundsätzlich Zweifel niemals auftreten, wird dort übungsgemäß vor allem doch der urkundliche Nachweis des Vertretungszustandes verlangt. Dies geschieht vor allem zur **Prüfung des Umfanges** der Vollmacht. Die Handlungen sämtlicher, an der Konferenz versammelten bevollmächtigten Delegierten sind ja für den betreffenden vollmachtgebenden, bezw. vertretenen Staat nur innerhalb des Rahmens der Bevollmächtigung verbindlich. Die völkerrechtliche Gesamtwirkung der Vertretungsverhältnisse ist sodann noch von dem Inhalte **aller** vorhandenen Vollmachten abhängig. Diese Wirkung tritt erst im Momente der am Konferenzbureau zu erfolgenden persönlichen Abgabe, bezw. der gegenseitigen Mitteilung der Vollmachten unter gleichqualifizierten Vertretern in Erscheinung (direkte Legitimation). Gerade in dieser Hinsicht ist die bedeutsamste Abweichung von der zivilrechtlichen Praxis festzustellen.

d) Die Modifizierung (Einschränkung, Widerruf) und das Erlöschen der Vollmacht.

Die privatrechtliche Vollmacht kann vom Vollmachtgeber jederzeit beschränkt oder widerrufen werden. Da sie aber,

---

[2]) Zur Erkenntnis des Stellvertretungsverhältnisses fordert das Privatrecht bloß die äußerliche Erkennbarkeit der Rechtsstellung oder konkludente Handlungen des Vertreters, d. h. betrachtet es als genügend, wenn die andere Partei „aus den Umständen auf das Vertretungsverhältnis schließen mußte". Vgl. Schweiz. O. R. Art. 32, Abs. 2.

wie oben bereits gesagt wurde, vom unterliegenden Rechtsverhältnis nicht notwendig abhängig ist, sondern meist ein abstraktes Verhältnis darstellt, so muß nach Abwicklung des Veranlassungsgeschäfts die Aufhebung oder Einschränkung der Vollmacht ausdrücklich erfolgen.[3])

Die Vollmacht zur staatlichen Vertretungsmacht wird dagegen der konkreten Veranlassung, einem Kongresse oder einer Konferenz, angepaßt und erlischt demgemäß mit dem Aufhören des Kausalverhältnisses automatisch.

In bezug auf die Ausstellung der Vollmachten herrschten in der diplomatischen Praxis große Zurückhaltung und Vorsicht, sodaß namentlich bei den früheren politischen Konferenzen zur Herbeiführung der direkten Vertretungswirkung noch eine nachträgliche Verstärkung der Vollmacht erforderlich erschien. Der ausdrückliche Widerruf der Vollmacht zur Teilnahme an Konferenzen war nicht üblich, die aufhebende Wirkung wurde vielmehr durch die Versagung einer weiteren, zur Unterzeichnung des betr. internationalen Uebereinkommens notwendigen Vollmacht erzielt. Hier muß noch ausdrücklich betont werden, daß die Abhängigkeit der Staatendelegierten von ihren Regierungen, als dem Vollmachtgeber, eine weit größere ist als die des Vertreters vom Vertretenen im Bereiche des Zivilrechts. Der persönliche Wille des bevollmächtigten Delegierten ist durch den Willen seiner Regierung gebunden. Die staatlich erteilte Vollmacht unterscheidet sich daher von der im Privatrechte gekannten Abart, der sogenannten Individualvollmacht, am meisten.

C) Vollmacht und Auftrag.

1. Begriff von Vollmacht und Auftrag im Völkerrecht.

Der wesentliche Unterschied zwischen Vollmacht und Auftrag hatte sich im Völkerrecht — ähnlich wie im Privatrecht — erst im Laufe der neuesten Zeit herausentwickelt.

---

[3]) Vgl. Schweiz. O. R. Art. 34, Abs. 3. — Im Privatrecht wird mitunter auch die öffentl. Bekanntmachung des Widerrufes der Ermächtigung notwendig, namentlich dann, wenn der Vertretene die Vollmacht ausdrücklich oder tatsächlich kundgegeben hat.

Die Protokolle der früheren politischen Konferenzen — insbesondere bis zum Pariser Kongreß (1856) — enthalten die Bezeichnung „Auftrag“ (mandat) nur selten, sprechen aber viel mehr von verschiedenen Arten von Vollmachten in einem weiteren Sinne, u. zw. einmal von Vollmachten schlechthin, sodann von „genügenden bezw. ungenügenden“ Vollmachten.

Seit dem Wiener Kongreß erteilte jede Regierung ihrem ersten Abgeordneten (es sei denn, daß der Minister des Auswärtigen des betreffenden Staates bei der Konferenz als einziger Vertreter fungierte) regelmäßig eine Art Vollmacht, zumeist eine Vollmacht provisorischen oder beschränkten Charakters. In den meisten Fällen war dies aber keine eigentliche Vollmacht, sondern vielmehr eine Instruktion, eine Ausweisurkunde, deren Inhalt mit dem Auftrag zur Besorgung eines bestimmten Geschäfts des Privatrechts identisch war.[4]) Diese Instruktionsaufträge wurden zur eigentlichen Vollmacht erst dadurch **erweitert**, daß der Absendestaat dem Delegierten nachträglich das Recht zur Akzeptierung des betr. internationalen Vertrages schriftlich erteilte.[5])

Für die eigentliche Vollmacht verwenden die betreffenden Protokolle als Terminologie: „Pleinspouvoirs“ oder „pouvoirs nécessaires“ oder „pouvoirs en bonne et due forme“. Der in den Protokollen wiedergegebene Titel der Delegierten als „Envoyé . . . et ministre plénipotentiaire“ entbehrte demnach so lange der rechtlichen Grundlage, als diese Bevollmächtigten nicht in den Besitz der endgültigen Vollmachten, welche die Unterzeichnung der internationalen Vereinbarung zuließen, gelangt waren.

---

[4]) Zu der juristisch unerheblichen Setzung ihrer Unterschriften unter die Sitzungsprotokolle der Konferenzen waren die Abgeordneten der Staaten selbst dann berechtigt, wenn sie noch keine eigentliche Vollmacht erhalten hatten.

[5]) Es ist zu bemerken, daß der privatrechtliche Auftrag keiner besonderen Ermächtigung bedarf, während der Staatsauftrag auf der Grundlage der **schriftlichen** Ermächtigung erfolgen muß, ähnlich wie die Vollmacht. — Vgl. hierzu Oser, Kommentar zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch, Bd. V, S. 729.

Erst von der neuesten Zeit an, als die Staaten zu internationalen Konferenzen größere, aus mehreren Mitgliedern bestehende Delegationen entsandten, gewann die Unterscheidung zwischen Vollmacht und einfachem Auftrag zur Teilnahme an den Konferenzen eine besondere praktische Bedeutung. Die Delegationen der Mehrzahl der bisherigen Konferenzen bestanden in der Regel aus 1—2 bevollmächtigten, einigen beauftragten Abgeordneten (délégués) und u. U. auch aus Hilfsdelegierten (délégués adjoints), die mit außerordendlichen Aufträgen versehen waren.

2. Die Abstufungen der Aufträge.

Der staatliche Auftrag legitimiert den Beauftragten vor der internationalen Konferenz und bildet gleichzeitig die Quelle der Befugnisse der einzelnen Abgeordneten. Er stellt rechtlich eine Gruppe von Weisungen der Absenderegierung für das Verhalten und die persönlichen Handlungen des Delegierten dar. Die diplomatische Praxis kennt zwar verschiedene Abstufungen der Beauftragung, welche den Aufgaben der jeweiligen Konferenzen genau angepaßt sind. Alle stimmen jedoch darin überein, daß sie Ausführungsvorschriften an die Adresse der Delegierten sind.[6])

Die Delegierten sind an die ihnen mitgegebenen Instruktionen gebunden. Allein wegen ihrer besonderen Befähigung kann einzelnen Delegierten eine freiere Stellung eingeräumt werden, sodaß sie auch ihre persönliche Ueberzeugung geltend machen können, insoweit als die Natur der Konferenz hierzu überhaupt Gelegenheit bietet.

D) Die Prüfung des Vollmachtsinhaltes.

Alle Arten der Instruktionen bezw. Vollmachten haben nach zwei Richtungen hin bindende Wirkung, u. zw. 1. gegenüber dem bevollmächtigten, bezw. beauftragten Instruierten; 2. gegenüber der Gesamtheit der anderen Konferenzmitglieder. Das ganze Werk der Verhandlungen kann sich naturgemäß nur innerhalb des Rahmens der einzelnen Vollmachten bewegen.

---

[6]) Vgl. z. B. White, Aus meinem Diplomatenleben, S. 368 ff.

Der Inhalt der Vollmachtsurkunden wird durch das Bureau des Kongresses oder der internationalen Konferenz geprüft oder beglaubigt (vérification des pouvoirs). Diese Tätigkeit wird meistens durch die Sekretäre besorgt, seltener — namentlich bei den früheren politischen Versammlungen — durch den Vorsitzenden der Konferenz selbst. Mit Ausnahme der Fürstenkongresse der Zeit der Heiligen Allianz und der Pentarchie,[7]) wurden an den internationalen Zusammenkünften die Vollmachten regelmäßig geprüft. Die Prüfung vollzog sich durchweg vor Beginn der Verhandlungen. Der Sicherheit halber erfolgte aber bei manchen politischen Zusammenkünften vor der Unterzeichnung der Kongreßakten noch eine zweite Prüfung und genaue Auslegung der Vollmachtsurkunden und sonstigen Vertretungsnachweise. Es war doch selbstverständlich, daß eine internationale Vereinbarung für jenen Staat keinesfalls eine Verbindlichkeit besitzen würde, dessen Vertreter zur Unterzeichnung derselben nicht ausdrücklich ermächtigt waren. Erschien die Vertretungsbefugnis einzelner Delegierten in dieser Hinsicht nicht ausreichend, dann wurden diese stets zur nachträglichen Erweiterung ihrer Vollmachten, bezw. zur Einholung neuer Ermächtigung, angehalten. Die Abgeordneten wandten sich dann zu diesem Zwecke meist telegraphisch an ihre Regierungen. Die erbetene Vollmacht zur Unterzeichnung von Konferenzakten oder wenigstens die Vollmacht zur Annahme von Konferenzbeschlüssen ohne Verbindlichkeit wurde bisher fast immer erteilt.

Der Zweck der Prüfung der Vollmachten und der übrigen Regierungsweisungen ist die vorherige genaue Ermittelung des Maßes der ursprünglich vorhandenen Geneigtheit der Regierungen zu den vorgesehenen Vertragsschlüssen sowie Vereinbarungen.[8])

---

[7]) Auch an den Aachener Konferenzen der bevollmächtigten Minister der 5 Mächte sind die Vollmachten einer Prüfung unterworfen worden. Heißt es doch in der Aachener Erklärung ausdrücklich: „Lesquels, après s'être réciproquement communiqué leurs pleinspouvoirs, trouvés en bonne et due forme, sont convenus des articles suivants." Vgl. Martens, N. R. de Traités IV, S. 550.

[8]) Vgl. die trefflichen Untersuchungen Triepels über die Entstehung völkerrechtlicher Vereinbarungen, a. a. O. S. 63 ff.

I. Die Vollmacht zur Teilnahme an politischen Kongressen.

Am Wiener Kongreß (1814—15) wurde für die Ueberreichung und Prüfung der Vollmachten der Bevollmächtigten, Abgeordneten und Geschäftsführer ein bestimmter Tag, der 1. November, bezeichnet.[9]) Dies geschah durch eine Erklärung der verbündeten vier Mächte, gerichtet an alle Kongreßteilnehmer. Die Prüfung dieser Urkunden erfolgte damals jedoch nur in höchst unvollkommener Weise.[10]) Wie der Kongreß formell überhaupt nicht eröffnet wurde, so erfolgte die Prüfung der Vollmachten der Abgeordneten nur in unzulänglicher, flüchtiger Weise und ist zum Teil auch unterblieben. Dieses Versäumnis ergab sich einmal aus der Uneinigkeit der Kongreßteilnehmer in bezug auf die Leitung der Geschäfte und dann auch aus der Tatsache, daß es an einem richtigen Arbeitsplan gebrach. Die Verhandlungsweise des Wiener Kongresses war im ganzen eine ziemlich freie, willkürliche, sodaß dementsprechend auch der Wortlaut der meisten Vollmachten zu wenig beachtet wurde.[11]) Es ist anzunehmen, daß von vornherein nur eine bestimmte Anzahl von Vollmachtsurkunden vom Konferenzbureau in Empfang genommen und bei diesem hinterlegt wurde.[12]) Die in der Sitzung vom 30. Oktober durch die Bevollmächtigten der acht Pariser Vertragsmächte zur Prüfung der Vollmachten „aller an

---

[9]) Vgl. Klüber, Akten des Wiener Kongresses, I S. 37.

[10]) Vgl. hierüber de Flassan, Histoire du Congrès de Vienne I p. 31: La forme de la vérification des pouvoirs consistait à laisser sur le bureau des commissaires une copie certifiée de l'original des pleins-pouvoirs. Du reste, cette remise de pièces ne préjugeait rien sur la légitimité des puissances d'où émanaient les pouvoirs.

[11]) Die Feststellung des Inhaltes der Vollmachten verfolgte jedoch keinen praktischen Zweck. Flassan bemerkt hierüber: „Un grand nombre de plénipotentiaires, principalement ceux des Etats du second rang, se flattaient qu'après la vérification de leurs pleins-pouvoirs, ils seraient admis au Congrès, comme dans une assemblée générale délibérante; mais, dans la séance du comité des huit, du 13 novembre, il fut arrêté sur la proposition du prince de Metternich: „Que, vu l'état actuel des négociations particulières, une réunion générale ne serait d'aucune utilité, et qu'il valait mieux la remettre à une époque plus éloignée." Histoire . . . a. a. O. I S. 32.

[12]) Vgl. Klüber, Akten, II S. 74.

dem Kongreß abgeordneten Personen“ beauftragte „Präliminarkommission“[13]) verfuhr also nicht nach der vorgeschriebenen formgerechten Norm.

Eine weit größere Beachtung wurde in Wien hingegen gewissen besonderen Vollmachten[13a]) entgegengebracht. Namentlich zur Mitwirkung an bestimmten Ausschußsitzungen des Kongresses wurden spezielle Vollmachten verlangt.[14]) Hierdurch erreichten die leitenden Mächte, daß sie „unter sich“ blieben, und daß die **vertraulichen Programmpunkte** nur innerhalb der aus den besonders auserwählten Mitgliedern bestehenden engeren Ausschüsse bekannt wurden.[15]) Bei den späteren Kongressen und Konferenzen jeder Art

---

[13]) Klüber teilt mit, daß diese Präliminarkommission „etwas spät“ eingesetzt wurde. — S. Uebersicht der diplomatischen Verhandlungen des Wiener Kongresses, Frankfurt a. M., 1816; S. 44.

Vgl. ferner noch Zaleski, ibid. S. 20: Nach einem halboffiziellen Artikel der Wiener Zeitungen war der Kongreß Mitte Oktober 1814 ohne Formalitäten, und ohne eine **Geschäftsinstruktion** erhalten zu haben, zusammengetreten.

[13a]) Ueber den Inhalt der Instruktionen der zum Wiener Kongreß entsandten Schweizer Delegierten sagte de Flassan:

„Leurs instructions leur enjoignaient principalement de demander, 1) l'intervention des Puissances, pour que la Suisse fût reconnue dans son état présent de liberté et d'indépendance politique, 2) de faire consacrer le principe de sa neutralité perpétuelle, 3) de solliciter la réintégration de la Suisse dans ses anciennes frontières, et qu'il y fût ajouté quelques améliorations. Pour ce qui concernait les questions qui agitaient l'intérieur du pays et les prétentions de canton à canton, les députés de la diète devaient fournir des renseignements au Congrès afin d'éclairer ses jugements.“ — Vgl.: Histoire du Congrès de Vienne, tome II, p. 48.

[14]) Vgl. Klüber, Akten des Wiener Kongresses, II, S. 74.

Daß die Mitglieder des Kongresses für einen bestimmten Wirkungskreis besonderer Instruktionen bedurften, bestätigt auch Nys, III, S. 11.

Diese Ermächtigungen für bestimmte Sitzungen verlieh das Komitee der acht Mächte (comité des huit).

[15]) Vgl. Nys, ibid. III p. 13: Par une note du 5 juin 1815, l'ambassadeur d'Espagne refusa de signer l'acte final du Congrès de Vienne. Il fit valoir que les puissances avaient arrêté, sans le concours de l'Espagne, les droits de celle-ci sur des duchés italiens.

Es ist aber zu bemerken, daß die Regierung Ferdinands VII. durch eine ausdrückliche Erklärung vom 7. Mai 1817, ohne Vorbehalt und im Ganzen, der Akte vom 9. Juni 1815 beigetreten ist.

waren dagegen die allgemein erteilten Vollmachten (pouvoirs nécessaires; instructions) für die Teilnahme an der gesamten Verhandlungsarbeit gültig. Allein zur Unterzeichnung der Verträge forderte die Uebung mitunter die Beibringung von besonderen Vollmachten (pouvoirs spéciaux; pleinspouvoirs).

II. Die nachträgliche Beibringung der Vollmachten.

Wie bereits erwähnt wurde, besaßen die Abgeordneten an den meisten früheren politischen Kongressen und Konferenzen zu Beginn der Tagungen keine definitive, sondern bloß provisorische Vollmachten. Da die Regierungen sich jeweilig das Recht vorbehielten, die Befugnisse der vollständigen Stellvertretung, natürlich einschließlich des Unterzeichnungsrechts, nur dann einzuräumen, wenn das Unterhandlungsergebnis für sie annehmbar war, erhielten die Delegierten vorerst meistens nur eine Vollmacht mit beschränkten Befugnissen, d. h. nur das Teilnahme-, nicht aber auch das Zustimmungsrecht zu den zu vereinbarenden internationalen Regeln. Oft entsprach demnach der Titel der Staatenabgeordneten als „plénipotentiaire“ ihrem Wirkungskreise nicht, indem diese in der Tat nur als einfache **Kommissäre** der Absendestaaten fungieren konnten.[16])

---

[16]) Die Zahl der politischen Zusammenkünfte, bei welchen die Vertreter der Staaten nicht von vornherein mit eigentlichen Vollmachten versehen waren, ist geradezu Legion.

Einige Beispiele aus der Konferenzpraxis mögen nachfolgend angegeben sein:

1. An der Londoner Konferenz über die deutsch-dänische Frage von 1850 durfte der Vertreter Oesterreichs den Entwurf des Vertrages in Ermangelung der nötigen Vollmachten bloß „ad referendum“ annehmen und unterzeichnete deshalb nicht. Das Vertragsprojekt wurde daher für Oesterreich offen gelassen sowie auch für Preußen, dessen Vertreter an dieser Konferenz nicht erschienen war. Der Abgeordnete Preußens erschien erst im Jahre 1852 anläßlich der zweiten Tagung der Konferenz in derselben Angelegenheit. Aber sowohl dieser wie auch der österreichische Delegierte waren zu Beginn der Verhandlungen (28. April) noch nicht mit Vollmachten versehen. Die zur Unterzeichnung bevollmächtigten übrigen Gesandten drängten darauf, daß diese beiden Abgeordneten die erforderlichen Vollmachtsurkunden von ihren Regierungen ehebaldigst beschaffen sollten.

Erst am 8. Mai 1852 gelangten die Vertreter Oesterreichs und Preußens in den Besitz ihrer Vollmachten, so, daß der Friedensvertrag endlich nun von allen Konferenzteilnehmern akzeptiert und unterzeichnet werden konnte.

Vgl. Staatsarchiv, S. 24f, 31.

2. Die **Wiener** Konferenzen vom Jahre 1855 stellen ein überaus lehrreiches Beispiel einer ungenügenden Vorbereitung und Vernachlässigung der Uebung, die Abgesandten der Staaten mit gehörigen Instruktionen zu versehen, dar. Die Verhandlungen der Delegierten mit ihren Regierungen, ihr Informationsdienst — außerhalb der Konferenz — waren weitaus bedeutungsvoller für den Verlauf der gesamten Arbeit als die offiziellen Zusammenkünfte der Delegierten.

Die Zusammenkunft mußte nach einer Dauer von 38 Tagen aufgelöst werden, da die Regierungen sich weigerten, Konzessionen auf sich zu nehmen. Die Konferenz führte zufolge der Erschöpfung der Vollmachten (pleins-pouvoirs épuisés) zu keinem Vertrage, sondern bloß zu einem „Arrangement", welches den Regierungen unterbreitet werden und zu einem erneuerten Kongreß (zu Paris) Anlaß geben sollte. Eine Einigung war infolge des hartnäckigen Widerstandes der russischen Regierung unmöglich, da diese die Vorschläge der übrigen Regierungen, betreffend die Einschränkung ihrer Rüstungen (limitation de forces) als eine Intervention in die Souveränitätsrechte des Zaren und als „ein unüberwindliches Hindernis des dauernden Friedens" auffaßte. — Vgl. N. R. G. XV S. 698.

Wie sehr die Delegierten an den Inhalt ihrer Weisungen gebunden waren, erhellt aus folgenden Stellen des Wiener Konferenzprotokolls, VII. Sitzung:

„Conformément aux instructions qui lui étaient parvenues en même temps, Aarif Effendi a renouvelé les réserves qu'il avait déjà articulées dans les Conférences précédentes à l'égard de tous les points de la négociation sur lesquels le nouveau Plénipotentiaire Ottoman aurait à faire connaître les idées de son Gouvernement. Les Plénipotentiaires de France et de Grande-Bretagne ont constaté que les instructions qu'ils venaient de recevoir de leurs Gouvernements respectifs, leur préscrivaient de s'en tenir à l'ordre des matières tel qu'il avait été fixé de commun accord au début de la négociation et qu'ils ne se trouvaient par conséquent pas en mesure d'aborder la discussion de la quatrième base de négociation avant qu'une entente mutuelle sur la troisième eût été amenée. (p. 662.)

Les Plénipotentiaires d'Autriche ont pris à tâche de faire ressortir l'opportunité qu'il y aurait à recueillir en attendant les matériaux nécessaires pour pouvoir discuter à fond le quatrième point. Ils ont émis l'opinion que l'espace de temps qui s'écoulerait jusqu'à la réception de la réponse du Cabinet de St.-Pétersbourg au compte-rendu des Plénipotentiaires Russes pourrait être **utilement employé**, si la Conférence se livrait à ce travail préparatoire, qui tout en ne préjugeant aucune

question essentielle, serait de nature à faciliter considérablement la tâche qu'elle aurait à remplir plus tard avec le concours du nouveau Plénipotentiaire Ottoman.

Les Plénipotentiaires de Russie ont fortement appuyé cette opinion. Cédant au désir qui leur en a été exprimé, les Plénipotentiaires de France et de Grande-Bretagne ont consenti à demander à leurs Gouvernements, par voie électrique, l'autorisation de prendre dès à présent part à un travail préparatoire, qui ne préjugerait la solution d'aucune question." (p. 663.) — In der achten Sitzung eröffnete der Bevollmächtigte Frankreichs: „Le Plénipotentiaire de France a déclaré que la réponse qu'il avait reçue de son Gouvernement à sa dépêche télégraphique du 29 Mars lui préscrivait itérativement de s'abstenir de toute discussion sur la quatrième garantie jusqu'à ce que le troisième point eût obtenu une solution complète." Analog war die Erklärung der Vertreter Großbritanniens: „Qu'ils n'avaient point été autorisés à dévier de l'ordre et qu'ils ne pourraient donc, quant à présent, prendre part à aucun travail concernant la quatrième base de négociation." (p. 663 s.)

In der neunten Sitzung wurde über keine einzige Frage des Programms debattiert, da die Delegierten vorerst die neueren Weisungen der russischen Vertreter abwarten mußten, welche auf ein von ihnen durch Eilboten (courrier) abgesandtes Ansuchen eintreffen sollten. (S. 666) N. R. G. XV.

3. **Am Pariser Kongresse** (1856) erfolgte die Prüfung der Vollmachtsurkunden unmittelbar nach der Konstituierung des Bureaus. Die Vollmachten, die in „guter und gehöriger Form" befunden worden sind, wurden zu den Akten des Kongresses gelegt. — Zur Erörterung einzelner wichtiger Fragen bedurften die Bevollmächtigten — ähnlich wie seinerzeit am Wiener Kongreß — besonderer Vollmachten. So lange konnte über die wichtigsten Fragen nicht diskutiert werden, als die Abgeordneten mit speziellen Instruktionen, welche die Schranken der gegenseitigen Zessionen aufstellten, ausgestattet wurden. Die heikleren Vorschläge, namentlich diejenigen, welche sich auf die Absteckung der Grenzlinien bezogen, wurden von den Delegierten, vorsichtshalber, nur „ad referendum" angenommen.

Die Abgesandten der teilnehmenden Staaten waren während dieses Kongresses in konstanter, unmittelbarer Fühlung mit ihren Regierungen und übermittelten an die Staatsministerien jeweilig die Abschriften der einzelnen Sitzungsprotokolle. Diesbezüglich bemerkte einmal der russische Bevollmächtigte: „Les Plénipotentiaires transmettant chaque Protocole à leurs Gouvernements respectifs, il ne saurait admettre que des clauses, acceptées d'un commun accord, puissent être indéfiniment remaniées." Vgl. N. R. G. XV, S. 701, 714, 718, 729.

4. In dem Protokoll der **Konstantinopeler** Konferenz vom 6. Sept. 1859 über die Vereinigung (l'union) der Donaufürstentümer (Teilnehmer-

staaten waren: Oesterreich, Frankreich, Großbritannien, Rußland, Sardinien und die Türkei) befinden sich folgende Vermerke: „M. le prince de Metternich dépose ses pleins pouvoirs, qui sont trouvés en bonne et due forme.

Le Plénipotentiaire de la Turquie annonce qu'il a porté à la connaissance de sa cour la résolution présentée par les plénipotentiaires de la France, de la Grande-Bretagne, de la Prusse, de la Russie et de la Sardaigne, et insérée au Protocole du 13 avril, et qu'il est autorisé à faire, au nom de son Gouvernement, la réponse suivante . . .

Le Plénipotentiaire de l'Autriche adhère à la déclaration du plénipotentiaire de la Turquie. La conférence prend acte de la réponse du Gouvernement ottoman, et, la trouvant conforme de tout point à la résolution insérée au protocole du 13 avril, décide que la déclaration conditionnelle mentionnée dans ladite résolution doit, dès lors être considérée comme acquise et reçoit, le cas échéant sa pleine exécution.

Le plénipotentiaire de l'Autriche fait remarquer que, ses pouvoirs étant limités . . . . . . il doit se borner à porter à la connaissance de son Gouvernement les observations des plénipotentiaires. Le plénipotentiaire de la Turquie en référera également à son gouvernement." — Vgl. N. R. G. XVII, part. II, p. 82 s., 84.

5. An der Pariser Konferenz im Jahre 1866 (über die Donaufürstentümer und die Donauschiffahrt) machten die Vertreter der Signatarmächte des Pariser Vertrages vom 30. März 1856 das Eingeständnis, daß sie noch keine Vollmachten erhalten hätten: „Les Représentants des Cours signataires, à l'exception de M. l'Ambassadeur d'Angleterre, n'ayant pas eu encore le temps de recevoir leurs pleins pouvoirs, il a été convenu qu'ils seraient invités à les produire à la prochaine séance. Ils ont d'ailleurs déclaré qu'ils étaient expressément autorisés à se réunir en Conférence".

Der russische Geschäftsträger hatte von seiner Regierung bloß die Befugnis erhalten, der Eröffnung der Konferenz beizuwohnen (à assister à la constitution de la Conférence). Die Folgen dieses Mangels von Vollmachten gingen sogar so weit, daß die Vertreter der Staaten kaum den Mut hatten, mit persönlicher Meinung einen Antrag zu unterstützen oder unverbindliche Erklärungen selbständig abzugeben. So enthielt sich der Abgeordnete Rußlands noch in der vierten Sitzung einer jeden Aeußerung.

Der französische Bevollmächtigte sah sich daher veranlaßt, seinem Bedauern Ausdruck zu verleihen: „Il est regrettable qu'ils ne soient pas tous munis de suffisantes instructions".

Die Unentschlossenheit der Delegierten und die durch fortwährende Unterbrechungen schwerfällige Verhandlungsweise ergab sich also daher, daß die Vertreter von Fall zu Fall, vor der Erörterung gewisser Programmpunkte, zuerst bei ihren Regierungen die Anfrage stellen mußten, ob sie sich wohl

Es liegt in der Natur der Dinge, daß eigentlich nur die Minister des Auswärtigen der Staaten Inhaber einer uneingeschränkten Vertretungsbefugnis sind.[17]) Bei den neueren

in die Behandlung dieser oder jener Fragen einlassen dürften („... il serait nécessaire que les Membres de la Conférence demandassent des instructions à leurs Gouvernements respectifs pour un cas qui est tout nouveau"). Das Ende der hierdurch langweilig gewordenen und mühseligen Verhandlungen war die Auflösung, ohne ein Resultat erzielt zu haben. — Vgl. N. R. G. XVIII, S. 167, 177, 184, 185, 212.

6. Bei der Londoner Konferenz im Jahre 1871 besaß von vornherein die weitestgehenden Befugnisse der Bevollmächtigte Oesterreich-Ungarns, der ermächtigt war, seine Zustimmung zu dem gesamten Umfange des Artikelentwurfes („son assentiment au Projet des Articles dans son ensemble") zu geben. Da aber die anderen Gesandten noch nicht im Besitze genügender Vollmachten waren, mußten die Sitzungen auf längere Zeit vertagt werden, bis die Vollmachten eintrafen und auch die übrigen Abgeordneten die Zustimmung ihrer Regierungen zum Entwurfe erklären konnten. Dies taten sie, wie zuerst der österreichische Bevollmächtigte, nur unter der Bedingung, daß ihre Zustimmung für eventuelle nachträgliche Textabänderungen schon keine Geltung mehr haben solle, und würden allfällige Modifikationen im Texte der Vereinbarung als neue Vorschläge betrachtet werden. Vgl. N. R. G. XVIII, S. 283, 295, Staatsarchiv, XX, S. 206. —

[17]) Die Berechtigung ihrer Teilnahme in Angelegenheiten der internationalen Konferenzen entspringt ihrem Ressort: Behandlung der auswärtigen Beziehungen ihrer Regierungen. Die an den internationalen Konferenzen oder Kongressen jeweils persönlich teilnehmenden Minister standen mit ihren Monarchen in unmittelbarer Verbindung, zum Zwecke der Erlangung der Zustimmung für die Erledigung einzelner auf die Tagesordnung gekommener Fragen.

Der Organisator der Staatendelegationen ist stets der Minister für auswärtige Angelegenheiten. Falls dieser an den Konferenzen nicht persönlich mitwirkt, erteilt er die zur Vertretung notwendigen Vollmachten. Er ist es auch, der die Ratifikationsurkunden nach der Annahme der Konferenzbeschlüsse gegenzeichnet. Die Delegation schuldet ihrem Staatsminister, dieser wieder seinem Monarchen oder seiner Volksvertretung Gehorsam und Verantwortung.

In der Schweiz steht die Kompetenz für die Erteilung der diplomatischen Vollmachten für die Delegierten der Eidgenossenschaft dem **Bundesrate** zu.

In der ordentlichen auswärtigen Verwaltung besorgt der Bundesrat den Abschluß und Vollzug von Verträgen, die Ernennung und Abberufung von Gesandten, die Errichtung von Konsulaten und die Wahl

Konferenzen erscheinen diese stets seltener und **übertragen** daher die ihnen ohne weiteres zustehende Vertretungsbefugnis durch einen staatsrechtlichen Bevollmächtigungsakt regelmäßig an ihren ersten Delegierten.[18])

Der Hauptgrund des äußerst trägen Ganges der politischen Konferenzen — vor 1878 — lag in dem Uebelstand der durchwegs „unzulänglichen Vollmachten" der meisten Delegierten. Einerlei, ob hierbei diplomatische Versuchsmomente mitspielten oder nicht, die Unterhändler standen bei jeder Wendung in den Betrachtungen vor der Alternative, entweder noch ergänzende Weisungen bekommen oder durch Feststellung des Mißerfolges auseinandergehen zu müssen. Die Delegierten kamen somit öfters in die Lage, die weiteren Instruktionen, bezw. Vollmachten von Sitzung zu Sitzung einzuholen, was sich für den Fortgang der Arbeit als empfindlichstes Hindernis heraustellte. Manchmal war die ganze Diplomatenversammlung am Konferenzorte untätig und dazu noch im Zweifel darüber, ob überhaupt die einzelnen Staaten ihren Abgeordneten die nötigen Vollmachten erteilen würden.[19])

---

und Abberufung der Konsuln, ferner die Leitung des regelmäßigen diplomatischen und konsularischen Verkehrs.

[18]) Die Regel in Cours de droit diplomatique, II, S. 407: „Lorsqu'il négocie avec un autre plénipotentiaire de son pays qui lui est adjoint, ce dernier reçoit des pleins pouvoirs qui portent: conjointement avec notre ministre des affaires étrangères", ist längst obsolet geworden. (Vgl. Pradier-Fodéré, a. a. O.)

[19]) Vielleicht keine politische Versammlung wurde von den Folgen der ungenügenden Staatsvollmachten in dem Maße betroffen wie die Londoner Konferenz im Jahre 1864. Die „Vollmachtsurkunden" der Abgesandten der kriegführenden Staaten waren inhaltlich so gut wie nichtssagend. Die Abgeordneten waren deshalb genötigt, ihre Regierungen um die Erteilung der zur Erörterung der Streitfragen erforderlichen Vollmachten verschiedene Male schriftlich und auf telegraphischem Wege zu ersuchen. Herzlich wenig hatten die Vertreter der Staaten in den Sitzungen beschlossen und mußten ferner ihre Sitzungen in der Hoffnung, bald im Besitze ihrer Vollmachten zu sein, fortwährend aufschieben. Die Intervalle der einzelnen Sitzungen waren bei dieser Konferenz ungewöhnlich groß. — Im „Résumé des Délibérations" der Konferenz heißt es diesbezüglich:

Die Frist zur Beschaffung der neueren Instruktionen war jeweilig von den Umständen und den Verkehrsverhältnissen, oft von der Nachgiebigkeit der betreffenden Regierung abhängig. In gewissen, zwar seltenen Fällen, war es deutlich, daß die der vorgeschlagenen Verständigungsbasis widersprechende Regierung durch die Nichterteilung der nötigen Vollmacht eine Verzögerung der Unterhandlungen geflissentlich herbeiführen wollte. Durch die Vergleichung mehrerer Konferenzprotokolle ist die Feststellung leicht möglich, daß diejenigen Konferenzen, zu denen die Delegierten von vornherein mit genauen und gehörigen Vollmachten erschienen waren, weitaus rascher zur Lösung ihrer Aufgabe gelangen konnten als diejenigen, bei denen das Gegenteil der Fall war. Im allgemeinen ist zu sagen, daß die politischen Kongresse nach dem Jahre 1856 in dieser Hinsicht kaum etwas zu wünschen übrig ließen.[20])

„La rapidité même des communications télégraphiques s'est trouvée insuffisante pour vaincre cette difficulté .... On s'en persuadera lorsqu'on saura que les voies de correspondance directe étant interdites aux Plénipotentiaires du Danemark, par l'état de guerre, ils ont été obligés de correspondre avec leur Gouvernement par la route de St.-Pétersbourg, de la Laponie et de Stockholm.“ Vgl. Staatsarchiv, VII, S. 98.

Rede des Präsidenten an die Delegierten dieser Konferenz: „Les Plénipotentiaires doivent également désirer le rétablissement de la paix, et qu'il serait bien difficile d'y parvenir sans une suspension d'hostilités préalable, il propose qu'une telle suspension soit décidée. Les Puissances neutres, guidés par un sentiment unanime d'humanité, invitent les Représentants des Puissances belligérantes à transmettre à leurs Cours la proposition de suspendre les hostilités par terre et sur mer pendant la durée d'un mois .... Il est convenu que la prochaine réunion aura lieu après la réception des réponses attendues de Vienne, de Berlin, et de Copenhague.“ (Dies wurde in der Sitzung vom 25. April beschlossen, die nächste Sitzung tagte erst am 4. Mai 1864.) Ebenda, S. 3 f.

[20]) Am Berliner Kongresse 1878 spielte die Frage der Erteilung genügender Vollmachten keine Rolle mehr. Die Vollmachten der Delegierten wurden vor Beginn der Debatten geprüft und vom Sekretariate des Kongresses „in guter und gehöriger Form“ befunden. Dies war in der Tat der erste politische Kongreß, bei welchem die Vollmachten der Abgesandten im Laufe der Verhandlungen nicht mehr ausdrücklich verstärkt

Der Berliner Kongreß bedeutet nicht nur in der politischen Denkweise, sondern namentlich auch in der Technik des Staatenverkehrs einen Wendepunkt. Während früher die Unschlüssigkeit der Unterhändler die Stimmung verdarb und den Eifer des Tüchtigen durch Hintanhaltung des persönlichen Erfolges bis zur Reizbarkeit verflachte, führte die spätere Annahme eines sich allmählich ausprägenden Systems zu logischerem, rascherem Handeln und bedeutenderen Resultaten.

Die nachträgliche Erteilung der zur Kontrahierung notwendigen Vollmachten war früher die Regel, es gab aber auch seltene Ausnahmen, als gewisse Staaten von ihrem ursprünglichen Standpunkt nicht abweichen wollten und ihren Vertretern die zur Fortführung der Unterhandlungen nötigen Vollmachten kurzweg **verweigerten.**[21])

Das Begehren der nachträglichen Erteilung der Vollmacht stand jedesmal mit dem zu mangelhaft aufgestellten Programm und der ungenügenden Vorbereitung der Konferenztraktanden im engsten Zusammenhang. Die meisten teilnehmenden Staaten wußten eben bei der Aufnahme der Unterhandlungen noch nicht, ob die von der Gegenpartei ausgehenden Anträge und vorläufigen Beschlüsse für sie günstig und annehmbar sein würden.[22]) [u. 22 a])

---

werden mußten. Die Vertreter standen mit ihren Regierungen trotzdem in stetiger Verbindung. N. R. G. Ser. 2, III, S. 278.

[21]) Als Beispiele für die Verweigerung der Erweiterung von Staatsvollmachten dienen uns u. a.:

Die Wiener Konferenz von 1855, wo die weiteren Unterhandlungen infolge des gänzlichen Erschöpfens der Befugnisse der Delegierten, bezw. zufolge der Nichterteilung neuer Instruktionen abgebrochen werden mußten. Die Konferenz verlief deshalb sozusagen resultatlos. — Vgl. N. R. G. XV, S. 698.

Die Londoner Konferenzen vom 20./25. April 1864; vgl. Staatsarchiv, VII, S. 108. Einen Ausnahmefall bildet die Londoner Konferenz über die belgische Frage im Jahre 1830. An dieser Konferenz konnten die Westmächte den Waffenstillstand diktieren, weil die Gesandten der Ostmächte, die keine genauen Instruktionen hatten, nachgaben. Vgl. Seignobos, ibid. S. 704.

[22]) Strisower sagt hierüber u. a.: „Oefters erhalten die Delegierten, solange noch nicht die Unterzeichnung des Vertrages in bestimmte Aussicht genommen ist, keine förmliche Vollmacht, dieselben werden eventuell

erst im geeigneten Augenblicke, vielleicht übrigens nicht gerade an alle Delegierten, vielleicht unter Zuziehung sonstiger Personen (? !), nachgetragen und kennzeichnen die ernste Absicht, zum Abschlusse eines Vertrages zu gelangen. . . "

Diese Ansicht ist unhaltbar. Die ursprüngliche „ernste Absicht" (wie Strisower sie nennen will), eine Einigung zu erzielen, kann selbstverständlich schon dadurch begründet sein, daß in politischer Hinsicht miteinander in Konflikt geratene Staaten ihre Vertreter zu einer Konferenz entsenden. Bei der Mehrzahl der politischen Zusammenkünfte konnte eine Nachgiebigkeit der einzelnen Regierungen nur Schritt für Schritt erzielt werden, und es ist sehr zu bezweifeln, ob die nachträgliche zögernde Erweiterung der Instruktionen an die Abgeordneten stets der „ernsten Absicht" gewisser Regierungen, die Streitfragen ohne Gewaltmittel zur Lösung bringen zu wollen, entsprungen sei. Ferner denkt Strisower nicht daran, daß der Wille der einen oder der anderen Partei, eine vertragliche Bindung einzugehen, allein niemals genügt. Ein einmütiger **gegenseitiger Wille** ist die Vorbedingung der Entstehung eines zwischenstaatlichen Vertrages. — Vgl. a. a. O. S. 391.

Vgl. die Ausführungen bei Ratzenhofer, a. a. O. II., S. 181 f.:

„Bedeutungsvoll wird . . . jede Konferenz insofern sein, als sie stets einen Zeitgewinn, d. h. Zeitverlust, mit sich bringt. So ging dem letzten russisch-türkischen Kriege die von England herbeigeführte Konstantinopeler Konferenz (1876/77) voraus, wobei auf Seite Rußlands die Absicht und auf Seite Oesterreich-Ungarns und Deutschlands das Bewußtsein vorhanden waren, daß sie erfolglos verlaufen müsse. Rußland hatte aber den Vorteil des Zeitgewinnes für die Vorbereitung seiner militärischen Kräfte."

Vgl. hierzu die Protokolle der Konstantinopeler Konferenz in N. R. G. Ser. 2, III, S. 86, 103 ff.

[22a]) Auf einem mangelnden Vertrautsein mit den Geschäftsordnungen der verschiedenen Konferenzen beruhen folgende Sätze Strisowers:

„Man mag sich auch sonst mit einem minder präzisen (?) Ausweise der Ermächtigung, als wie er in der förmlichen speziellen Vollmacht gelegen ist, begnügen; auf der Kongokonferenz von 1885 wurden die in Berlin ständig akkreditierten Gesandten als zur Vertretung ihrer Regierungen ermächtigt angesehen. Es pflegt jedenfalls nicht streng (?) genommen zu werden, wenn bloß augenblicklich, in alsbald zu korrigierender Weise, die Berechtigung zur Teilnahme nicht gehörig ausgewiesen ist." Strisower, Kongresse und Konferenzen, ibid. S. 391. — Dem ist entgegenzuhalten, daß gerade die internationalen Konferenzen politischer Art (und Strisower hat eben solche im Auge!) die Vollmachtsurkunden stets einer strengen Prüfung unterzogen haben und die Delegierten so lange nicht zu Ende beraten konnten, bis sie den amtlichen Ausweis ihrer Ermächtigung erbrachten. Wenn auch nicht immer mit definitiven Vollmachten, so waren die Delegierten wenigstens immer mit einem

Die Bedeutung des Umfanges der Vollmacht.

Die Vollmacht zur Annahme, d. h. Unterzeichnung der betreffenden internationalen Uebereinkunft mußte in der Urkunde ausdrücklich vorgesehen sein.[23]) Erstreckte

---

provisorischen Ausweise über ihre Bezeichnung als Vertreter dieses oder jenes Staates versehen, welchen diese der Versammlung vor Beginn der Verhandlungen vorlegen konnten.

Auch finden sich in der Konferenzpraxis einige Beispiele, daß die Nichterteilung der Vollmachten Ausschluß der betreffenden Delegation von der Zusammenkunft zur Folge haben konnte. — S. diesbezügl. Staatsarchiv, XIII, S. 76 f.:

Zuschrift des großbrit. Ministers des Auswärtigen an den Königl. Gesandten in Madrid, betr. den Wunsch Spaniens, an der Konferenz teilzunehmen.

Foreign Office, May 8, 1867.

„Sir, — — — — The Spanish Minister called upon me to-day, as he had done yesterday, to ask on behalf of his Government that I would propose to the Conference now sitting the admission of a Spanish Plenipotentiary. He grounded his claim mainly on the admission of Italy, which had been no party to the Treaties of 1839.

I said, in reply, that I feared his application had been made too late to admit of its being even seriously discussed. The Conference had held one sitting; the next was to take place to-morrow; and even if the Plenipotentiaries were authorized to act in such a matter without instructions (which they could not well be), it was not likely that his full powers could arrive before the Treaty was signed. He was probably aware that among all the Governments concerned there was an anxious desire to avoid any delay not absolutely necessary."

(Aehnliche Schritte machte Spanien auch bei den übrigen Großmächten, jedoch infolge des verspäteten Anbringens seines Gesuches ohne Erfolg.)

[23]) Vgl. die Protokolle der Konstantinopeler Vorkonferenzen 1876 der Großmächte, N. R. G. Ser. 2, III, S. 47 und 55 ff.: Während der Verhandlungen erhielten die Abgeordneten Oesterreich-Ungarns eine telegraphische Vollmacht, daß sie die Beschlüsse der Konferenz über die Regulierung der Grenzlinien des montenegrinischen Territoriums akzeptieren dürften. Es ist bemerkenswert, daß nach dieser ausdrücklichen Ermächtigung der österreichischen Abgeordneten sich auch die Vertreter **Deutschlands** sogleich geneigt erklärt haben, sich den Beschlüssen der ersten Vorbereitungssitzung im ganzen anzuschließen. — An dieser Konferenz wurde expressis verbis beschlossen, daß es zum endgültigen Abschlusse des Vertrages auch von seiten der anderen Teilnehmer besonderer Vollmachten (pleins-pouvoirs spéciaux) bedürfe.

sich einmal der Umfang der Vollmacht auf die verbindliche Unterzeichnung nicht, dann dürfte die betreffende Delegation den Vertrag im Namen ihrer Regierung bloß „ad referendum“ oder „sous réserve de l'assentiment de son gouvernement“ annehmen. Mit der Annahme mit Vorbehalt verband sich stets ein Versprechen der Delegation, die in Frage stehenden Vertragsentwürfe ihren Regierungen mit der Empfehlung[24]) der definitiven Annahme zu unterbreiten.

Da aus der von den Regierungen ausgestellten Vollmacht die Willenserklärung, sich eventuell oder definitiv zu binden, ohne weiteres entnommen werden kann, war die erste Sache einer jeden amtlichen Konferenz, die Prüfung derselben unmittelbar nach ihrer Konstituierungstätigkeit vorzunehmen. Die Feststellung des schon **von vornherein** ausgesprochenen Vertragswillens ist ein Usus, an welchem dauernd festgehalten wurde.[25]) u. [25a])

Die meisten Delegierten erklärten in dieser Konferenz die Annahme der Vorschläge „ad referendum“ oder bloß „en principe“. — Die Anzahl der von den Staatsministerien der Konferenzstaaten abgesandten Telegramme und Weisungen war ungeheuer: fast in jeder Sitzung wurden hiervon mehrere verlesen.

Die Beratungen der vorbereitenden Versammlung endeten mit der Aufstellung eines eigentlichen Programms für die nachfolgenden Konferenzen, welche ebenfalls in Konstantinopel stattfanden.

[24]) Vgl. insbesondere die Protokolle der Berliner Botschafterkonferenz zur Beilegung des griechisch-türkischen Konflikts v. J. 1880; N. R. G. Ser. 2 VI S. 113 und 117:

Während der Verhandlungen sandten die „Botschafter der vermittelnden Mächte“ eine **Kollektivnote**, in der „à l'appréciation des Puissances“ einige wichtige Punkte entwickelt wurden. Der Zweck dieser Urkunde war, sämtliche Regierungen dazu zu bewegen, ihren Vertretern behufs Fortführung der Verhandlungen weitere Befugnisse einzuräumen. Diese Note enthielt 8 Anträge. (S. 122 f.) Ebenda heißt es, S. 120:

„La Conférence, après avoir arrêté la liste des recommandations subsidiaires qui doivent, précédées du préambule adopté, être présentées aux Gouvernements, fixe la prochaine séance au Mardi.“

[25]) Vgl. Triepel, Völkerrecht und Landesrecht, S. 75, 79:

Die Publikation des gesetzgeberischen Willens gilt deshalb als erforderlich, weil der Inhalt dieses Willens nicht nur für den, der ihn gefaßt hat, sondern allein oder auch für andere Willen bestimmend sein

Hier sei noch darauf hingewiesen, daß je größer jeweils die persönliche Unabhängigkeit der Delegierten war, desto wahrscheinlicher war auch die Erzielung eines günstigen Ergebnisses. Denn eine bestimmte Bewegungsfreiheit der Abgeordneten ist eine selbstverständliche Voraussetzung für das rationelle Zustandekommen eines Konferenzabkommens.

Die Vollmachten der zu internationalen rechtsetzenden und verwaltungstechnischen Konferenzen delegierten Abgeordneten.

Obschon zu den internationalen Konferenzen behufs Aufstellung von Völkerrechtsregeln meistens größere Delegationen entsendet werden, erhalten doch nur einzelne Mitglieder derselben, als erste Delegierte, eigentliche Vollmachten (pleinspouvoirs). Nur diese zur Genehmigung der internationalen Vereinbarungen **ausdrücklich** bevollmächtigten Staatenvertreter sind befugt, die Uebereinkünfte in erster

soll. Das wäre unmöglich, wenn nicht der Inhalt jenes den Trägern dieses Willens, den Rechtsunterworfenen, mitgeteilt würde. (S. 75.)

Im Völkerrechtssatze tritt eben dem Staate nicht nur sein eigener Wille, sondern ein Gemeinwille entgegen, der durch das Zusammenwirken mit anderen Staatswillen entstanden ist.

Vgl. ferner Jellinek, Rechtl. Natur der Staatsverträge, S. 45 und 46 ff.

[25a] Der Nachweis der Ermächtigung von Seiten der teilnehmenden Staaten wurde selbst von weniger wichtigen technischen Konferenzen verlangt. In Gemäßheit des Einvernehmens (en vertu d'un accord intervenu) der Signatarmächte des Berliner Vertrages v. J. 1878 hielten die 6 Großmächte und die Türkei kleine Konferenzen ab, u. a. in der Angelegenheit einer in der Nähe von Silistrien über die Donau zu errichtenden Brücke.

Im Protokoll der vom 27. Oktober bis 9. November 1879 stattgefundenen Konferenz heißt es z. B.: „Les Commissaires se communiquent entre eux les titres en vertu desquels ils vont siéger." N. R. G. Ser. 2 VI S. 156. Es ist öfters vorgekommen, daß die Vollmachten der Delegierten einer zweifachen Prüfung unterworfen worden sind, u. zw. am Beginne der Verhandlungen und sodann vor der Unterzeichnung der Schlußakte bezw. des Vertrages. Vgl. die Prot. der Berner Urheberrechtskonferenz von 1885; N. R. G. Ser. 2, XII; und die der Algeciraskonferenz von 1906; N. R. G. Ser. 2, XXXIV.

Linie für den betreffenden Staat zu unterzeichnen. Die einfachen Delegierten erhalten von ihren Absendestaaten bloß Aufträge und besondere Weisungen, deren Rechtskraft, in bezug auf das Fehlen des primären Unterzeichnungsrechts, der Staatsvollmacht nachsteht. Dementsprechend ist auch die **Verantwortlichkeit** der einfachen Delegierten eine geringere als die der Bevollmächtigten.

In der Praxis der verwaltungstechnischen Konferenzen ist die Feststellung möglich, daß die **Vollmachten** vorwiegend der Ausdruck des positiven Vertragswillens der Staaten betr. die Eingehung einer zwischenstaatlichen Verbindlichkeit sind, die Instruktionen und Aufträge der nichtbevollmächtigten Delegierten dagegen mehr eine Bedeutung für die technische Seite der Konferenzarbeiten darstellen.

Die Vollmachten sind auch bei den nichtpolitischen internationalen Konferenzen nicht bloß für die Tätigkeit des einzelnen Delegierten, sondern für die ganze Versammlung eine Schranke. Nur eine neue, die sog. Supplementvollmacht vermag die Rechtskraft der früheren Vollmacht aufzuheben oder zu modifizieren. Würde z. B. eine Delegation, die mit Vollmacht von bestimmtem Umfange ausgestattet worden ist, von anderen Konferenzteilnehmern zur Ueberschreitung derselben gedrängt, so würde das nur die Wahrscheinlichkeit der Ratifikation des betreffenden Staates ausschließen. In der Tat ist bisher ein Zwang, namentlich bei den rechtsetzenden Konferenzen, daß die Abgeordneten ihren Vollmachten zuwider handeln sollen, noch nie und von keinem Staate ausgeübt worden. Dies war einmal die Folge der Erkenntnis, daß eine Einigung nur auf der Grundlage der freien Willensäußerung der Regierungen zu erzielen ist, dann aber auch die der Respektierung des staatlichen Souveränitätsrechts.

Es wurde eine bedeutende Anzahl von verwaltungstechnischen Konferenzen abgehalten, auf denen keine Bevollmächtigte, sondern bloß zur Mitwirkung beauftragte Delegierte erschienen. Solche Konferenzen hatten nämlich bloß den Zweck, durch Vorberatungen die Grundlagen späterer internationaler Staatenvereinbarungen zu ent-

werfen,[26]) von deren Genehmigung durch die Mehrheit der interessierten Staaten die Einberufung nachfolgender diplo-

---

[26]) Vgl. zunächst die Protokolle der Berner Konferenz zum Schutze von Werken der Literatur und Kunst im J. 1884; N. R. G. Ser. 2, XII S. 9:

„Quant à la nature des pouvoirs dont les Délégués sont porteurs, comme il ne s'agit pour le moment que d'examiner s'il est possible de jeter les bases d'une entente générale qui devra ensuite être soumise à l'examen des Gouvernements et faire ultérieurement, s'il y a lieu, l'objet d'une convention diplomatique, le Président propose, sous réserve de la discussion qui pourra se produire à l'occasion du projet de Règlement, de s'en tenir à la constatation du fait que tous les Délégués ont bien reçu la mission officielle de représenter leur Gouvernement à la Conférence".

Vgl. ferner die Protokolle der internationalen Zollkonferenz zu Brüssel v. 1888, woraus ersichtlich ist, daß bei Konferenzen zur Aufstellung vorläufiger Entwürfe die Zulassung verspätet angekommener Delegationen deshalb eher bewilligt wurde, weil das Arbeitsresultat keinen definitiven Charakter haben und den Regierungen zur Einsicht vorgelegt werden sollte (à l'appréciation des gouvernements respectifs). Es wurde den Regierungen dadurch vollständig freigestellt, der betreffenden Staatenunion beizutreten oder nicht. „M. Della Croce rappelle que c'est à la dernière heure qu'il a reçu sa délégation pour représenter le gouvernement italien à la Conférence". Der Delegierte Italiens erschien sozusagen zur Zeit der Beendigung der Konferenz, in der fünften Sitzung. — N.R.G. Ser. 2, XVI, S. 510 f. — Siehe hierzu noch die Protokolle der Berner Konferenz zur Bildung eines Vereins zur Veröffentlichung sämtlicher Staatsverträge von 1894; N. R. G. S. 2, XXI, S. 473 ff.:

Der Präsident stellte in der Eröffnungssitzung fest, daß die Aufträge aller Staatendelegierten dem Schweizerischen Bundesrate förmlich angezeigt wurden, sodaß ihre amtliche Mission („qualité officielle") hierdurch genügend legitimiert sei. Er eröffnete, daß die Konferenz bloß die Aufgabe habe, die Umstände zu prüfen und zu erwägen, ob es wohl möglich wäre, die Grundlagen eines allgemeinen Einverständnisses über das Programm zu erreichen und diese den betreffenden Regierungen zur Genehmigung zu unterbreiten.

Die Delegierten einiger Staaten erklärten in der Konferenz von vornherein ihre Absicht, die Anträge bloß „ad referendum" annehmen zu wollen. So die Vereinigten Staaten von Amerika, Rußland, Rumänien. Andere Delegationen gaben wiederum bekannt, daß ihre Regierungen keine Verbindlichkeiten auf sich nehmen wollten, sondern durch die Entsendung der Vertreter bloß ihrer Bereitwilligkeit einen Ausdruck zu verleihen und nach der Einsicht des Konferenzergebnisses dem Abkommen eventuell beizutreten gedachten.

matischer Zusammenkünfte abhängig gemacht wurde.[27]) Deshalb war eine Bevollmächtigung nicht notwendig.

Hinwiederum erteilten die Regierungen oft die eigentlichen Vollmachten erst, nachdem sie selbst das Vertragsprojekt eingesehen und gebilligt hatten, sei es am Schlusse irgendeiner technischen Konferenz, oder sei es erst bei der in derselben Angelegenheit zur Fortsetzung der Beratung anberaumten Konferenztagung. Wie von den **Bevollmächtigten**, so wurde auch von den **beauftragten** Delegierten an der internationalen Konferenz der Nachweis ihrer Vertretungsbefugnis verlangt.

Bei sog. definitiv beschlußfähigen Konferenzen, d. h. bei solchen, wo eine endgültige Fixierung einer Rechtsvereinbarung von den meisten Staaten schon von vornherein be-

Die Vereinigten Staaten von Venezuela ließen sich erst von der fünften Sitzung an vertreten. Der Geschäftsträger Venezuelas zu Bern wurde von seiner Regierung zur Teilnahme an der Konferenz auf telegraphischem Wege ermächtigt. Er wurde zu den Beratungen unter dem Vorbehalte des nachträglichen Nachweises seiner Instruktionen zugelassen.

Um den Regierungen in jeder Hinsicht entgegenzukommen, hatte man in Bern beschlossen, den die Konferenz vor ihrem Abschluß verlassenden Delegierten die Erlaubnis zu gewähren, das Schlußprotokoll nach ihrer Rückkehr nach Bern gleichwohl noch unterzeichnen zu können.

[27]) Vgl. z. B. den Berner Entwurf eines Schlußprotokolls vom 17. Juli 1886; N. R. G. Ser. 2, XIII, S. 486: „Les Délégués soussignés prient le Conseil fédéral suisse de bien vouloir inviter les Gouvernements des Etats représentés à la Conférence, à donner pouvoir à des Plénipotentiaires, qui auront à se réunir à Berne dans le plus bref délai, de transformer, sans y apporter aucune modification, le texte ci-dessus en une Convention définitive."

Wollte sich ein Staat für die Genehmigung eines Vertragsentwurfes irgendeiner internationalen technischen Konferenz nicht erklären, dann machte er an der nachträglich abgehaltenen Konferenz nicht mit. Nichtsdestoweniger gab es wieder einige Fälle, wo der Beitritt solcher Staaten im Laufe der Jahre auf diplomatischem Wege **doch noch erfolgte**.

Diplomatische Zusammenkünfte wurden vorgesehen zur Regelung und zum weiteren Ausbau des internationalen Eisenbahnverkehrs, des gesetzlichen Arbeiterschutzes, zur Sicherung des persönlichen Lebens auf hoher See usf.

absichtigt war, verfolgte die Praxis folgendes Verfahren: 1. War nur die Minderheit der Abgeordneten im Besitze regelrechter Vollmachten, so konnte die Konferenz natürlich zu keinem definitiven Vertrage, sondern nur zu Vorschlägen oder Beschlüssen ohne Verbindlichkeit (Résolutions, Voeux, Recommandations) führen.[28]) Bei politischen Konferenzen war dieser Fall besonders bedenklich, denn er hatte die Unmöglichkeit irgendeines positiven Ergebnisses zur Folge. 2. War hingegen die **Mehrheit** der Delegationen der Staaten mit genügenden Vollmachten zum Abschlusse der betr. Vereinbarung versehen, dann gingen nur die Regierungen jener Staaten eine Vertragsverbindlichkeit ein, welche solche ihren Vertretern ausdrücklich erteilt hatten. Für die anderen Staaten blieb die Uebereinkunft bis zu einem bestimmten Termin, zum Zwecke des nachträglichen Beitrittes, offen.[29])

---

[28]) Vgl. zunächst die Protokolle der Berner Konferenz zur Bildung eines internationalen Vereins zur Veröffentlichung sämtlicher Staatsverträge v. 1894. N. R. G. Ser. 2, XXI, S. 492.

Im Schlußprotokoll dieser Konferenz heißt es: „La plupart des Délégués n'ayant pas les pouvoirs nécessaires pour se prononcer même sur le principe de la création d'une Union internationale à l'effet indiqué, la Conférence n'a pas eu à prendre de décision."

[29]) Vgl. u. a. die Prot. der Dresdener Sanitätskonferenz von 1893; N. R. G. Ser. 2 XIX S. 133 ff.:

Die meisten Delegationen waren in der Lage, die Uebereinkunft zu unterzeichnen (en mesure de signer la Convention). Die Abgeordneten Dänemarks, sodann Schwedens und Norwegens erklärten jedoch das Konventionsprojekt nur „ad referendum" annehmen zu können und versprachen, dieses ihren Regierungen zur Annahme zu empfehlen. Eine ähnliche Erklärung machten die Delegierten von Spanien, Portugal, Rumänien, Serbien, der Türkei. Die Delegierten Griechenlands erklärten ihren ganzen oder teilweisen Beitritt zu der Uebereinkunft unter dem Vorbehalte: „. . . . si les Puissances Signataires y consentent."

Die Uebereinkunft wurde nur von jenen Delegierten unterzeichnet, die hierzu mit den gehörigen Vollmachten versehen waren. Die **Schlußakte** der Konferenz gibt nur 10 Staaten an, welche tatsächlich **„Bevollmächtigte"** delegiert hatten. An dieser Konferenz hatten insgesamt 21 europ. Staaten sich beteiligt. Zu der Uebereinkunft gehörte ein Beitrittsprotokoll (Protocole d'Adhésion) S. 259 f., welches für den Beitritt derjenigen Mächte offen gehalten wurde, deren Vertreter bei der Konferenz nicht ermächtigt waren, die Konvention zu zeichnen. (S. ebenda, S. 260, den Vorbehalt Englands bezügl. seines Beitritts zu dieser Uebereinkunft.)

Der Beitritt der Staaten erfolgte gewöhnlich einige Zeit nach der Regelung auf der Konferenz in der Form einer Beitrittserklärung, eines Zusatz- oder Beitrittsprotokolls.

Die **Schlußakte** wurde von den nichtbevollmächtigten Delegierten der Staaten — ähnlich wie bei den politischen Konferenzen — mit dem Zusatze „Ad referendum" oder „Sous réserve du gouvernement" oder „Sous toutes réserves" unterzeichnet.[30])

Die Praxis hatte den den Verhandlungen vorausgehenden vollgültigen Vollmachten namentlich dadurch Vorschub geleistet, daß das Stimmrecht bei gewissen Konferenzen nur jenen Staaten eingeräumt wurde, welche „Bevollmächtigte" (plénipotentaires) entsandten.[31])

---

[30]) Vgl. z. B. die Prot. der Londoner Konferenz vom Jahre 1887/88 zum Studium der Grundlagen für eine Uebereinkunft über die Aufhebung der Zucker-Ausfuhrprämien; N. R. G. Ser. 2 XIV S. 688, 695, 806, 815.

Die Konferenzvorschläge wurden von den meisten Delegierten nur unter allem Vorbehalt (sous toutes réserves) angenommen. Nicht nur die Mehrzahl der verschiedenen Anträge, sondern selbst der Bericht der technischen Kommission wurde bloß „ad referendum" angenommen. Ueber diese Anträge wurde in den meisten Fällen deshalb gar nicht abgestimmt. Auch fanden langwierige Debatten darüber nicht statt. Die Antragsteller verlangten stets **ausdrücklich** die Unterbreitung solcher Vorschläge an die interessierten Regierungen: **„ad referendum".** Die Konferenz gab hierzu natürlich die Erlaubnis. — Vgl. ferner die Prot. der internationalen Zollkonferenz zu Brüssel von 1888; N. R. G. Ser. 2 XVI S. 531.:

Die Delegierten übermittelten die Anträge und die Entwürfe dieser Konferenz ihren Regierungen mit einer Empfehlung der Berücksichtigung, jedoch unter dem ausdrücklichen Vorbehalte: „ . . . qu'ils n'engagent par là ni eux-mêmes, ni leurs gouvernements". Die Entwürfe einer Uebereinkunft sowie eines Reglements sind von den Delegierten von 32 Staaten vereinbart worden. Der Eingang der Uebereinkunft ist wie folgt: „Les soussignés, dûment autorisés, ont, sous réserve d'approbation, arrêté la convention suivante: . . . ."

S. diesbez. noch die internationale Konvention und deren Vollziehungsprotokoll (Protocole de Signature) betr. die Sanitätsverwaltung des Suezkanals; gez. in Venedig, 30. Jan. 1892. — N. R. G. Ser. 2 XIX S. 283 ff.

[31]) Vgl. die Prot. der Brüsseler Konferenz über die Alkoholfrage in Afrika von 1906; N. R. G. Ser. 3, I S. 694. — Ferner: N. R. G. Ser. 3 IV S. 325 f. — Die Delegierten der Nichtunionsstaaten konnten sich stets

Für Staaten, welche bloß beauftragte Delegierte zu der Konferenz sandten, verengerte sich der Wirkungskreis bei den Verhandlungen, und sodann konnten sich diese der betreffenden Staatengemeinschaft, in der Form von Verwaltungsunionen, auch nicht anschließen. Es sei hier nur auf das Umlaufschreiben des deutschen auswärtigen Amtes, zur Einberufung einer internationalen Konferenz zum Schutze von Werken der Literatur und Kunst, nach Berlin, vom 18. Februar 1908, hingewiesen, worin es u. a. heißt: „. . . L'Attribution de ces pleins pouvoirs serait à recommander dans le cas où l'on aurait l'intention d'entrer dans l'Union".[32])

Mit einem Wort: die Rechtsstellung der bevollmächtigten Delegierten war stets eine vorteilhaftere als die der einfachen Delegierten,[33]) welche von ihren Regierungen keine Vollmachten erhalten hatten.

Die nachteiligen Folgen ungenau ausgestellter Vollmachten zeigt uns u. a. auch noch der Verlauf der I. Haager Konferenz zur Genüge. Die russische Regierung hatte es unterlassen, den eingeladenen Regierungen sorgfältig ausgearbeitete Vorlagen zu unterbreiten. Dies machte sich für die Beratungen allzusehr fühlbar und hinderte die glatte Abwicklung der Geschäfte. Und weil die Regierungen die Einladung zu der ersten Haager Konferenz bedingungslos angenommen hatten und über gewisse Vorfragen im Unklaren waren, konnten die meisten von ihnen ihren zu der Konferenz delegierten Vertretern keine genauen Instruktionen mitgeben.[34]) Die Delegationen waren infolgedessen genötigt, ihre Regierungen stets um neue Erlaubnis anzugehen, wenn

---

nur mit beratender Stimme an Konferenzen beteiligen, durften zu keiner Frage Stellung nehmen und auch die Schlußakte nicht unterzeichnen. —

[32]) N. R. G. Ser. 3 IV S. 326.

[33]) Vgl. die Geschäftsordnung des letzten Kongresses des Weltpostvereins zu Rom von 1906:

Art. 2. Les fonctionnaires attachés aux délégués sont admis aux séances, mais **sans avoir le droit de porter la parole ni de prendre part à la votation.**

[34]) Vgl. v. Stengel, Die Haager Friedenskonferenz und das Völkerrecht, S. 144 f.

es sich um die Erörterung wichtiger, frisch auf die Tagesordnung gekommener Fragen handelte. Eine zweite ungünstige Folge hiervon war, daß die Durchberatung der Traktanden infolge der skeptischen Haltung einzelner Regierungen zu gewissen Fragen einen viel längeren Zeitraum in Anspruch nahm, als es im gegenteiligen Fall geschehen wäre. [35])

Die Versäumung der Erteilung der zur aktiven Mitwirkung unumgänglich notwendigen Vollmachten hängt zunächst mit der ungenügenden Vorbereitung der Konferenzen, insbesondere mit den meistens nur skizzenmäßig aufgestellten Programmvorschlägen, aufs engste zusammen. Wohl könnten die meisten Staatsregierungen den Umfang der für ihre Delegationen bestimmten Vollmachten schon von vornherein umschreiben, wenn der Einberuferstaat das Programm der internationalen Konferenz genügend frühzeitig veröffentlichen und dessen Punkte genau detaillieren würde. Denn der Rahmen des jeweiligen Konferenzprogramms und der Umfang der Staatsvollmacht stehen in unlöslicher Wechselbeziehung. [36]) Würde das Programm oder die Vollmacht erweitert oder abgeändert, dann müßten notwendigerweise auch die Rechte und Pflichten der Delegierten, nach Maßgabe der Stellungnahme der einzelnen Regierungen zur Abänderung, für jeden neu hinzugekommenen Beratungspunkt neu begründet werden. [37]) Eine eventuelle Erweiterung der

[35]) v. Stengel sagt hierüber u. a.: Der Mangel genau formulierter Vorschläge bringt für die Teilnehmer an derartigen internationalen Konferenzen namentlich auch die Gefahr mit sich, daß sie durch einen von der einen oder anderen Seite gestellten Antrag gezwungen sind, sich über gewisse Fragen schlüssig zu werden, zu welchen Stellung zu nehmen für sie an und für sich schon peinlich ist. Aus den Verhandlungen der Haager Konferenz ließen sich hierfür manche Beispiele anführen. — Ebenda, S. 146, N. 2.

[36]) Vgl. die diesbezüglichen lehrreichen Ausführungen des Präsidenten der amerikanischen Delegation bei der Haager Konferenz, White, ibid. S. 368 ff., 380 f., 385.

[37]) Ein Beispiel hierauf befindet sich in den Memoiren von White, S. 380 f.: Am 24. Mai 1899 hielten die amerikanischen Delegierten zwei Sitzungen ab. „Das Ergebnis war ein langes Telegramm an das Staatsministerium, in dem wir um Erlaubnis baten, unseren

Staatsvollmacht dürfte jedoch stets leicht und rasch durchführbar sein, wenn das beantragte Programm die konkreten Gebiete und deren Hauptfragen sorgfältig behandeln[38]) und die Einholung neuer Weisungen bloß Nebenpunkte betreffen würde.

Zusammenfassung und Thesen.

1. Nach der bisherigen internationalen Praxis wurde die Vollmacht zur Eingehung von Vertragsverbindlichkeiten den Abgeordneten meistens nur für konkrete Einzelfälle erteilt und gewährte somit selten das vollständige Recht zur Vertretung des Staates, sondern nur eine eingeschränkte Vertretungsbefugnis. Bei den meisten internationalen Konferenzen fungierten die Abgeordneten der Staaten eben nur als Vermittler zwischen den übrigen Konferenzteilnehmern und ihren eigenen Regierungen und handelten äußerst selten nach ihrem persönlichen freien Ermessen. Dieses **Abhängigkeitsverhältnis** zeigte sich namentlich darin, daß insbesondere bei den politischen Zusammenkünften ein reger

---

Original-Instruktionen, das Schiedsgericht betreffend, einen neuen Paragraphen hinzufügen und bei weniger wichtigen Fragen kleine Aenderungen vornehmen zu dürfen, falls die Stimmung auf dem Kongreß dazu veranlassen sollte". — S. 385:

„Im Laufe des Vormittags (des 26. Mai) kam vom Staatsministerium eine Antwort auf die Depesche der amerikanischen Delegierten, die alle unsere Wünsche übertraf. Es wurde uns freigestellt, nach Gutdünken zu handeln, nur sollten wir unser Hauptziel nicht aus den Augen lassen. Leider kam diese Nachricht zu spät, sodaß wir unseren Entwurf noch nicht für die eben erwähnte Sitzung fertigstellen konnten. Ich erhielt für die Einreichung unseres Entwurfes von dem Präsidenten Léon Bourgeois Frist bis ungefähr Mitte nächster Woche".

[38]) Obschon die Londoner Seerechtskonferenz von allen internationalen Konferenzen am gründlichsten vorbereitet und die interessierten Staaten über deren Traktanden genügend frühzeitig orientiert worden waren, betonten diese doch bei der gegenseitigen Auswechslung der Memoranden ausdrücklich, daß sie sich an den Inhalt ihrer Ausführungen nicht als gebunden erachten, sondern sich die volle Freiheit der definitiven Stellungnahme zu den einzelnen Programmpunkten vorbehalten wollten.

Brief- und Depeschenwechsel zwischen den Abgeordneten und den Regierungen stattfand, welcher bezweckte, die Regierungen zu verständigen und von diesen für die Verhandlungen weitere Vollmachten bezw. Instruktionen zu erlangen. In diesem Sinne waren die zur Mitwirkung an internationalen Konferenzen erteilten Vollmachten keine eigentlichen „Generalvollmachten", so wie sie das Privatrecht kennt, sondern nur Spezialvollmachten.

2. Das Wort Vollmacht, i. e. S., bedeutet soviel, daß der damit Beliehene neben der Befugnis, seinen Staat zu vertreten, auch das Recht der verbindlichen Unterzeichnung der Konferenzakten besitzt. Die Vollmacht räumt also — namentlich in der Praxis der letztvergangenen Jahre — das primäre Recht der Vertretung ein, im Gegensatze zu den Delegierten ohne Vollmacht. Ihr entspricht auf der anderen Seite, daß der bevollmächtigte Delegierte gegenüber seinem Absendestaate in erster Linie verantwortlich ist.

3. Neben der Vollmacht besteht noch der nach verschiedenen Richtungen hin abgestufte Staatsauftrag, welcher den dem ersten Bevollmächtigten beigeordneten Delegierten erteilt wird. Diese Urkunden legitimieren einmal die Mitglieder einer internationalen Konferenz, und sodann enthalten sie eine Summe von Weisungen der Regierungen an ihre Delegierten, welche ihren Wirkungskreis bestimmen. Durch die Erteilung von einfachen Aufträgen verschiedener Art — neben der Ausstellung weitergehender Vollmachten — wird auch die organische Gliederung der Staatendelegation und damit die methodische Zusammenarbeit aller Mitglieder der Abordnungen ermöglicht.

4. Die zweckmäßig zusammengesetzten Delegationen vereinfachen infolge des verschieden begrenzten Wirkungskreises ihrer Mitglieder die zu erledigenden Aufgaben nach dem Prinzipe der Arbeitsteilung. Falls sich die diplomatische Tätigkeit mit der technischen oder wissenschaftlichen zu gleicher Zeit verbindet, wird die vielseitigere und raschere Durchberatung des Verhandlungsstoffes am ehesten gesichert.

Es ist eine unbestrittene Tatsache, daß die sogenannten „gemischten“, d. h. von Diplomaten und Sachverständigen beschickt gewesenen Konferenzen zweierlei Aufgaben auf einmal gerecht werden konnten. Denn sämtliche, ausschließlich von nichtbevollmächtigten Staatendelegierten, **nur** durch wissenschaftliche und technische Sachverständige beschickt gewesenen Konferenzen machten stets die Abhaltung nachfolgender diplomatischer Zusammenkünfte behufs endgültiger Feststellung und staatsrechtlicher Sanktion des Inhaltes des Vertragsentwurfes notwendig.

5. Die Befugnisse der Delegierten wurden in den meisten Fällen auch während der Verhandlungen noch erweitert, bezw. auf gewisse, ursprünglich nicht vorhergesehene Traktanden ausgedehnt. Die Teilnehmerstaaten behielten sich stets das Recht vor, ihre Vertreter bezüglich der in das Konferenzprogramm nicht aufgenommenen Traktanden oder vielmehr neu auf die Tagesordnung gebrachten Nebenfragen nötigenfalls neu zu instruieren. Es liegt ja auf der Hand, daß die Anschauungen der Regierungen in der Zwischenzeit sich einigermaßen ändern, oder daß Lebensbedürfnisse sich geltend machen, deren Berücksichtigung bei der allfälligen Konferenztagung noch erfolgen sollte.

Nur wenn ein dringendes Interesse auf Erzielung einer Verständigung besteht, besitzen die Vollmachten eine leichtere **Abänderbarkeit** und eine merkliche Elastizität. Anderseits ist ohne weiteres klar, daß die gleich von vornherein endgültig fixierten, starren Vollmachten — insbesondere bei politischen Konferenzen — die Möglichkeit einer Einigung sehr in Frage stellen.

Die Rangordnung der Gesandten bei internationalen Kongressen und Konferenzen.

In bezug auf die Rangverhältnisse der Abgeordneten herrschte früher, namentlich während der großen Zusammenkünfte politischer Art, viel Streit. Die Friedensverhandlungen auf der zu Münster und Osnabrück abgehaltenen politischen

Zusammenkunft gaben z. B. zu ununterbrochenen diplomatischen Rangstreitigkeiten Anlaß. Selbstverständlich wirkten diese Zeremonialstreitigkeiten äußerst ungünstig auf den Gang der Verhandlungen ein und verzögerten jeweils die Lösung der eigentlichen Traktanden in unverhältnismäßigem Umfange. [1])

Von geschichtlichen Erwägungen ausgehend begreift man leicht, daß die früheren politischen Gesandtenkongresse durch bloße Aeußerlichkeiten stärker beeinflußt wurden als durch die Aufgaben, zu deren Lösung die Einberufung erfolgte. Die diplomatischen Zwistigkeiten und Eifersüchteleien waren noch eine Folge des alten Ständegeistes, der Rang- und Titelrivalitäten und der übertriebenen Sucht nach Ehrenbezeugungen. [2])

Erst der Wiener Kongreß (1814—15)[3]) und hernach die Konferenz der fünf Großmächte zu Aachen (1818) geboten den lächerlichen, für die ernste organisatorische Leitung der Arbeit so hinderlichen Etikettestreitigkeiten, durch die Aufstellung einer diplomatischen Rangordnung, zum Teil Einhalt. [4])

---

[1]) Die Rangstreitigkeiten in Münster und Osnabrück führten beinahe zur gänzlichen Auflösung des Kongresses. Vgl. Zaleski, ibid. S. 13. — Vgl. insbesondere Woltmann, K., L., Geschichte des Westphälischen Friedens, Bd. I S. 99 f.: „Je mehr Gesandte nach Münster und Osnabrück kamen, desto mannigfaltiger wurden die Streitigkeiten über Rang und Zeremoniell. Der Venetianische Botschafter drohte, sein Mittleramt aufzugeben und die Friedensversammlung zu verlassen, wenn der Republik Venedig nicht der Rang vor den Kurfürsten gestattet würde. Vergebens drangen die kurfürstlichen Gesandten in die Fürstlichen, daß diese ihnen den Titel der Exzellenz geben sollten."

[2]) Vgl. die Postulate von Dr. Fried, in „Europäische Wiederherstellung", Abschnitt V, Diplomatie, S. 97 f.

[3]) Vgl. Zaleski, ibid. S. 15: „Bei den Verhandlungen des Wiener Kongresses insbesondere erhob man aber zum Prinzip, daß alle gekrönten Häupter einander gleich seien, und daß bei Unterzeichnungen die alphabetische Reihenfolge beobachtet werden solle. Ferner wurden auf diesem Kongreß die diplomatischen Agenten in Klassen eingeteilt und die Rangfolge der Agenten derselben Klasse durch das Datum der offiziellen Notifikation ihrer Ankunft bestimmt."

[4]) Vgl. insbesondere Miruß, Das europäische Gesandtschaftsrecht, I. S. 33, 113, 298. — Ferner de Martens, Le Guide diplomatique, S. 134.

Es ist eine anerkannte Tatsache, daß selbst der Wiener Kongreß und die daraufhin folgenden kleineren Konferenzen von solchen Debatten und Rivalitäten von rein formaler Bedeutung durchaus nicht ganz verschont blieben.[5]) Die in das damalige diplomatische Leben tief eingewurzelten kleinlichen Gebräuche ließen sich eben nicht von heute auf morgen ausrotten.

Auf jeden Fall vermag man bei dem Wiener Kongreß einen erheblichen Fortschritt in bezug auf das Nachlassen der Häufigkeit der Zeremonialstreitigkeiten festzustellen, namentlich weil schon die Fülle der zu erledigenden Arbeit für nichtige Formfragen weniger Raum ließ.

Wenn auch auf den nach dem Jahre 1818 stattgefundenen internationalen Konferenzen und Kongressen (abgesehen von den vertraulichen Zusammenkünften der Heiligen Allianz) die in Wien vereinbarten Regeln über die Rangordnung der Diplomaten nicht immer strikt beobachtet wurden,[6]) so gelangte doch wenigstens die Praxis der alphabetischen Reihenfolge bei den Verhandlungen und bei der Unterzeichnung der Vereinbarungen zur Anwendung, wie sie schon in Wien zum ersten Male gepflogen wurde. Dieses System vermochte glücklicherweise schon manche Mißverständnisse zu beseitigen.

Die langwierigen, die früheren Konferenzen charakterisierenden Debatten wegen der Etikette sind mit der Zeit

---

[5]) Selbst der Berliner Kongreß vom Jahre 1878 bildet noch ein Beispiel — allerdings ein letztes — für kleinere formelle Rangstreitigkeiten. Vgl. Europ. Geschichtskalender, Jahrg. 19, S. 109: Zur Zeit des alten Deutschen Reiches hatte bekanntlich der Deutsche Kaiser unbestritten den Vorrang vor den übrigen europäischen Souveränen, und der „Ambassadeur de l'Empereur", wie der Gesandte desselben in der damaligen offiziellen Sprachweise genannt wurde, führte daher diesen Vorrang gleichfalls unbestritten.

Am Berliner Kongreß hatten die Zeremonialstreitigkeiten einen rein individuellen Charakter: die Rangordnung wurde nach dem Alphabet festgestellt. Die Vertreter der Mächte nahmen auf dem Kongreß an einem hufeisenförmigen Tisch in alphabetischer Ordnung Platz. v. Ullmann, Völkerrecht, 2. Aufl., 1908, S. 246, N. 1.

[6]) Vgl. Delord, ibid. I S. 635.

von der Tagesordnung gekommen und sind heutzutage — in der Konferenzpraxis — nahezu schon obsolet geworden. Die Folge war, daß gleichzeitig auch die Frage nach der Gleichheit der Staaten in der Politik selten, jedenfalls kaum in allgemeiner Form, aufgeworfen wurde.[7])

An die Stelle der bis zum äußersten Extrem getriebenen Courtoisie und der dadurch entstandenen Empfindlichkeiten kam nach und nach die Uebung der weitgehenderen Berücksichtigung der Vollmachts- und Instruktionsurkunden der Gesandten, insbesondere hinsichtlich deren sorgfältigerer Ausstellung und Interpretation, auf.

Rang und Würde der Delegierten, die diese außerhalb der Konferenzen bekleideten, wurde als nicht wesentliches Element der überstaatlichen Willenseinigung erkannt. Allein die von den Regierungen erteilten **Vollmachten** wurden für die Tätigkeit und die Art der Vertretungsbefugnis der Delegierten bei internationalen Zusammenkünften bestimmende Faktoren. Andererseits mußten auf dem Fuße der prinzipiellen Gleichberechtigung[8]) der Staaten reine Formfragen der Etikette vor den praktischen Existenzfragen in den Hintergrund treten.

Darin liegt die Erklärung, warum heutzutage die Rangverhältnisse der Gesandten,[9]) wenigstens bei Völkerrechts-

---

[7]) Vgl. Huber, Die Gleichheit der Staaten, ibid. S. 90.

[8]) Vgl. Zaleski, ibid. S. 47 f.: Die Idee der Gleichberechtigung aller souveränen Staaten gehört erst der neueren Zeit an; sie war dem mittelalterlichen Europa mit dem Kaiser an der Spitze ganz fremd und diente ebensowenig den Bevollmächtigten des Westfälischen Kongresses zur Richtschnur. Erst die Befreiung der nordamerikanischen Kolonien von englischer Botmäßigkeit und die französische Revolution haben der Idee der Gleichberechtigung aller Staaten Vorschub geleistet.

[9]) Vgl. insbesondere Zorn, Gesandte, im Wörterbuch des Deutschen Staats- und Verwaltungsrechts, herausg. von Fleischmann, Bd. II, 2. Aufl., S. 206 ff.: Das heutige Gesandtschaftswesen hat sich als ständiges in der Hauptsache erst seit dem Westfälischen Frieden ausgebildet. Die in letzter Zeit sich immer weiter ausdehnende Praxis internationaler Konferenzen zur Regelung gemeinsamer Angelegenheiten, sei es in einzelnen Fällen, sei es periodisch wiederkehrend, hat diesem unständigen Gesandtschaftswesen eine ganz neue Gestaltung und hohe Wichtigkeit gegeben. Solche „unständige Gesandte" müssen auch beim Mangel jeden diplo-

konferenzen, kein Moment mehr bilden, mit welchem bei der Abwicklung der Geschäfte noch gerechnet werden müßte. Die moderne Uebung festigte den Grundsatz der Gleichstellung der Staaten und ihrer Bevollmächtigten stärker als je.

Das Problem der Teilnahmeberechtigung von souveränen und halbsouveränen Staaten, Staatsteilen und Kolonien an internationalen Organen[1] auf der Grundlage der von dem Souveränitätsprinzip abgeleiteten Rechtsstellungen.

Allgemeines.

Nach den Normen des Völkerrechts unterscheiden sich die Staaten nach dem **Grade** und der **Art** ihrer Souveränität und demzufolge nach ihrer in den mannigfaltigsten Abstufungen eingeschränkten Handlungsfähigkeit.[2])

Uneingeschränkt handlungsfähig sind nur die vollsouveränen Staaten. Von diesem Axiom ausgehend könnte man vermuten, daß allein die völkerrechtlich uneingeschränkt handlungsfähigen, souveränen, d. h. mit einer von keinem anderen Staat abhängigen Herrschergewalt (summa potestas)

---

matischen Ranges rechtlich wegen Gleichheit des Grundes als diplomatische Personen betrachtet und behandelt werden, während Personen diplomatischen Ranges, welche im inneren Dienst beschäftigt sind, der diplomatischen Rechtspersönlichkeit entbehren. Die letztere hat somit zur notwendigen Voraussetzung die amtliche Wirksamkeit in einem **fremden Staate**, und zwar in Angelegenheiten des Staates, in rebus publicis.

Ueber die Arten und Klassen der diplomatischen Agenten vgl. ferner v. Ullmann, Völkerrecht, S. 169 ff., und Rivier, S. 257 ff.

[1]) Terminus nach Myers, D., P. Vgl. American Journal of International Law, Vol. 8. No. 1. 1914.

[2]) Vgl. hierzu v. Liszt, Völkerrecht, 10. Aufl., S. 53 f. N. 2:

Der in der Staatsliteratur geführte Streit, ob die Souveränität mit dem Staatsbegriff gegeben sei, oder ob man souveräne und nicht souveräne Staaten zu unterscheiden habe, ist für das Völkerrecht ohne Bedeutung. Hier steht es außer Zweifel, daß es neben der uneingeschränkten auch eine in den verschiedensten Abstufungen eingeschränkte Handlungsfähigkeit der Staaten gibt.

ausgestatteten Staaten die ausschließliche Berechtigung zur Teilnahme und Abstimmung an internationalen Kongressen und Konferenzen haben.

Allein die Kongreß- und Konferenzpraxis hat — und das gilt namentlich für die neuere Zeit — diese Konsequenz nicht gezogen. Dies auch mit Recht. Denn die Fragen der **Völkergemeinschaft** sind in den meisten Fällen von universeller Bedeutung und von ausschlaggebendem Interesse nicht nur für die dem Kreise der souveränen Staaten angehörenden Mächte, sondern ebenfalls für die in kultureller Beziehung gleichwertigen, politisch jedoch von anderen Staaten abhängigen, die sog. halbsouveränen Länder mit zivilisierter Bevölkerung,[2a]) die in der Regel nicht als eigentliche Subjekte des Völkerrechts zu betrachten sind.

In diesem Sinne ist für die Berechtigung zur Teilnahme unselbständiger Staaten an internationalen Konferenzen mit eigener Vertretung nicht allein das formal-juristische Moment der Abhängigkeit bestimmend, sondern namentlich auch der Umstand, obwohl die Intensität und die Konzentration der wirtschaftlichen Interessen der betreffenden untergeordneten Staaten für ihre auswärtige Sondervertretung sprechen.[3]) Die souveräne oder halbsouveräne Eigenschaft eines Staates ist nur ein **Hilfsmittel** zur Feststellung dessen, inwieweit dieser Staat selbständig vertreten sein kann oder nicht, da die Souveränität kein wesentliches Merkmal des Staates darstellt.[4])

[2a]) Auf jeden Fall und unter allen Umständen soll auch die rechtliche Gleichwertigkeit der kleineren Staaten mit den Großstaaten respektiert werden. Fehlt es an diesem Element, so ist ein Zerbröckeln der universellen Konferenzen, speziell in solche der Großmächte oder auch territorial zusammengehörender Staaten, wohl unvermeidlich. Ein solches Verhältnis müßte aber auch eine ungünstige Rückwirkung auf die Entwicklung des Völkerrechts haben, das alle Kulturstaaten gleichwertig schätzen soll.

[3]) Zu allgemein gehalten ist folgender Satz v. Ullmanns: „In Fragen, welche die Völkergemeinschaft im ganzen interessieren, sind alle Mächte berechtigt, an den Verhandlungen teilzunehmen.“ A. a. O. S. 245.

[4]) Jellinek, Allgemeine Staatslehre, 3. Auflage, S. 486 ff.

1. Die Rechtsstellung der vollsouveränen Staaten zu den Konferenzen.

Die volle Souveränität eines Staates verleiht diesem ohne weiteres den Rechtstitel zu seiner in jeder Hinsicht selbständigen und von anderen Staaten unbeschränkbaren Vertretung an internationalen Organen. Trotzdem wurden, speziell in der früheren diplomatischen Praxis, nur jene Staaten als schlechthin in dieser Weise berechtigt angesehen, welche zu der jeweiligen internationalen Zusammenkunft eine ausdrückliche Einladung erhalten hatten.

Die Praxis bekümmerte sich also nicht um den souveränen Status der an den Konferenztraktanden interessierten Länder, sondern hob einfach die von Fall zu Fall durch Einladungsnote erteilte Ermächtigung auf. Sie wich, insbesondere bis zum Jahre 1856 (Pariser Kongreß!!), infolge der willkürlichen Bestimmung der Berechtigung zur Teilnahme durch einzelne Großmächte, von der staatsrechtlichen Auffassung gänzlich ab.

2. Der Maßstab zur Beurteilung der völkerrechtlichen Stellung (Status) der Staaten.

Dem Völkerrechte steht kein Maßstab zur Bestimmung der Rechtsstellung der Staaten innerhalb der Staatengemeinschaft zu Gebote als die verschiedenen Abstufungen der Souveränität.

Wir forschen hier nicht darnach, ob dieser Maßstab in jeder Hinsicht ein gerechter ist oder nicht, sondern legen ihn, da er sich einmal eingelebt hat, unseren Ausführungen ebenfalls zu Grunde: immerhin in einer selbständigeren, den veränderten Bedürfnissen der modernen Zeit angepaßten Weise.[5])

Ferner Triepel, ibid. S. 166, N. 1: „Es zeigt sich, daß sich nicht immer ein objektiver Maßstab auffinden läßt, nach dem zu beurteilen wäre, ob ein Verhältnis der Ueber- und Unterordnung oder ein Verhältnis der Koordination mehrerer Rechtsquellen vorliegt. Die verschiedenen Auffassungen der Staaten einerseits, der katholischen Kirche andererseits über ihr Verhältnis zueinander beweisen das.“ —

[5]) Ueber die Souveränität vgl. insbesondere v. Holtzendorff's Hdb. des Völkerrechts, II S. 8 f.

Nur hierdurch vermag man die in manchen Richtungen veraltete Regel der Lehre elastischer zu gestalten und in einer richtigen Auslegung anzuwenden. Dieser Vorgang bedingt aber eine stellenweise Abweichung von der landläufigen Auffassung über die Souveränität im Staatsrechte, damit die Sätze den vielseitigen Bedürfnissen des **internationalen** Lebens gerecht werden.

„Vorhandensein der Souveränität ist eine normale Vorbedingung der Völkerrechtspersönlichkeit, kein Produkt der positiven Völkerrechtsordnung. Staats- und verfassungsrechtlich knüpft sich der Status effektiver Souveränität immer an bestimmte Subjekte, sei es an einzelne Herrscher oder politisch handelnde Kategorien von Personen. Völkerrechtlich definiert, bedeutet „Souveränität“ den vollendeten Machtzustand eines Staatsvolkes im Verhältnis zu anderen, vermöge dessen dasselbe sein eigenes Dasein nach außen aufrecht erhält. Der Kern der rein staatsrechtlichen Souveränitätsbegriffe ist wesentlich immer positiven Gehalts, weil es sich dabei um Macht und Recht der Gewaltübung über politisch unterworfene Personen handelt. Kehrseite der staatsrechtlichen Souveränität ist die Pflicht des staatsbürgerlichen Gehorsams.“ — Ueber „Staaten mit unvollkommener Souveränität“, ebenda, II S. 98 ff.; ferner Heilborn, in Encyklopädie der Rechtswissenschaft, herausgegeben von Kohler, II, Abt. IV, Nr. 5, S. 995 ff. —

Siehe noch Lawrence, International Problems and Hague Conferences, ibid. S. 7, 16, 31: „The first thing to be considered ist the territorial character of sovereignty. Every state known to International Law possesses a portion of the earth's surface .... International society began to exist as soon as bodies of men formed separate state-organisations however rudimentary. One tribe coveted a piece of fertile territory already occupied by another, or a powerful individual of one tribe saw and desired a rich flock or a beautiful woman belonging to a powerful individual of another . . . Great changes have taken place in international affairs since the uncouth beginnings of a true Society of Nations. Instead of the two thousand sovereignties of the Europe of three hundred years ago we have now twenty, if we leave out more pigmies, like Monaco and San-Marino, and also the separate states of the German Empire, which have little or no foreign policy apart from it. But at the same time the Society of Nations has been enlarging its borders by taking into itself non European states.“ „As the Society of Nations extended over the world, its inner circle of Great-Powers was recruited from beyond the limits of Europe.“ P. 36.

3. Der völkerrechtliche Begriff der Souveränität.

Die Subjekte des internationalen Rechts besitzen alle ein gemeinschaftliches, sie von allen andern Personen und Verbänden unterscheidendes Merkmal, die Souveränität,[6]) deren Maß aber ein verschiedenes sein kann. Aus diesem Grundprinzip werden bestimmte, für das Recht und die Uebung entscheidende Konsequenzen gezogen: die Exterritorialität, die Staatengleichheit usw.[7]). Von der Souveränität als „über jedes Recht erhaben" zu sprechen, hieße ihre wahre Natur falsch darstellen, denn sie ist der Ausdruck einer durch das Recht verliehenen Eigenschaft. Außerhalb des Rechtes hat sie keine Bedeutung.[8]) Eine Uebertreibung des Souveränitätsbegriffes,[9]) d. h. demselben eine Bedeutung beizulegen, welche ihm gar nicht innewohnt, käme auf der anderen Seite sogleich in eine direkte Kollision mit dem Wesen des Internationalismus.[10])

---

[6]) Huber, Max, Beiträge zur Kenntnis der soziologischen Grundlagen des Völkerrechts und der Staatengesellschaft a. a. O. S. 78. —

[7]) Vgl. Huber, Die Gleichheit der Staaten, a. a. O., und insbesondere S. 88. —

[8]) Hill, D. J., Völkerorganisation und der moderne Staat, S. 121.

[9]) Vgl. Fried, A. H., Europäische Wiederherstellung, S. 98 ff.:

„Da ist der altertümliche, längst in seinem Wesen veränderte Souveränitätsbegriff, der durch die Diplomatie eine Deutung erhält, die ihm gar nicht mehr innewohnt. Der Staat ist souverän den Staatsgenossen gegenüber, für die er die Souveränität ausübt, wenn er für sie zu handeln berufen ist. Aber darin liegt noch jener Begriff der Unbeweglichkeit, der Unbiegsamkeit, der starren Förmlichkeit der Staatenwelt gegenüber, mit der heute jeder Staat leben muß und in der er ohne gegenseitige Konzessionen und Einschränkungen einfach nicht eine Stunde bestehen könnte."

[10]) Mit vollem Recht sagt Prof. Huber: „Die wissenschaftliche und praktische Bedeutung einer Untersuchung der Internationalität ergibt sich aus der Wechselwirkung zwischen der **Intensität** des staatlichen Lebens einerseits und der Leichtigkeit und **Notwendigkeit** von über den Staat hinausreichenden Beziehungen andererseits, m. a. W., aus dem Gegensatz zwischen dem Prinzip der staatlichen, territorialen Souveränität und der Tatsache, daß kein Staat eine volle wirtschaftliche und kulturelle „Souveränität", wahre Autarchie, besitzt. Es kann wohl keine Frage sein, daß die Gegenwart trotz der teilweisen Verschärfung der Rassen-, Nationalitäts- und Wirtschaftsgegensätze den Gedanken des

In der völkerrechtlichen Praxis dient die souveräne Eigenschaft eines Staates nur als ein bloßes Kennzeichen der Persönlichkeit desselben, m. a. W. seiner **vollen** Rechts- und Handlungsfähigkeit. Nicht aber hieraus, sondern aus dem betreffenden Staatswesen als Staat, werden alle jene Rechte und Pflichten abgeleitet, welche nach dem Prinzip der Gleichberechtigung jedem (eo ipso souveränen) Subjekte des Völkerrechts in gleichem Umfange zustehen.[11])

Aus diesem Postulat ergibt sich also, daß nur Staaten, d. h. nur solche Völkergruppen, welche staatsmäßig, mit Obrigkeitsgewalt, organisiert sind und denen demnach auch die souveräne Eigenschaft zukommen kann, als einheitliche, unabhängige Völkerrechtssubjekte zu gelten haben.

Die verschiedenen, zu einzelnen souveränen Staaten im Abhängigkeitsverhältnisse stehenden Gemeinschaften, Gebietsteile bezw. Pertinenzen sind zwar ebenfalls Subjekte des internationalen Rechts,[12]) aber infolge der de facto bestehenden Unterordnung keine vollberechtigte, sondern unselbständige, daher auch nur beschränkt handlungsfähige Subjekte der Staatengemeinschaft. Nach Rivier wird ihnen nur eine „unvollständige Selbständigkeit“ zuerkannt.[13])

Internationalismus in höherem Maße zur Geltung bringt im politischen, gesellschaftlichen und ökonomischen Leben als irgendeine Zeit vorher . .“ Vgl. Beiträge zur Kenntnis der sozial. Grundlagen des Völkerrechts . . . ibid. S. 61, ferner S. 134.

Beachtenswerte Auslegungen des Souveränitätsbegriffs s. J. Ralston, Some Considerations as to International Arbitral Courts, in Proceedings of International Conference of the American Society for Judicial Settlement of International Disputes, Washington 1910; pp. 151 ff.

Insbesondere aber: Robert Lansing, **The relation of international Law to fundamental rights**; in Proceedings of Third national Conference of the American Society for Judicial Settlement of international Disputes, Washington 1912. P. 288 ff.

[11]) Vgl. v. Ullmann, Völkerrecht, S. 87 ff.

[12]) v. Ullmann sagt ebenda, S. 89: Die tatsächlichen Erscheinungen des Staatslebens und der Beziehungen von Staaten untereinander lassen doch erkennen, daß die Eigenschaft der Souveränität einem staatlichen Gemeinwesen fehlen kann, ohne daß ihm die völkerrechtliche Rechtsfähigkeit, d. i. die Eigenschaft, Subjekt internationaler Rechtsverhältnisse zu sein, abgeht.

[13]) Rivier, ibid. S. 103.

Infolge des Abhängigkeitsverhältnisses (Halbsouveränität und Vasallität, Protektorat u. s. f.) kann der fundamentale Satz der Staatengleichheit, welcher für die vollsouveränen Staaten gilt,[14] auf die unselbständigen Staaten keine Anwendung finden.[15]

Da das geltende Völkerrecht nun einmal von der **Souveränität** und der **Gleichheit** ausgeht,[16] so muß man auch dementsprechend alle Befugnisse, insbesondere die der diplomatischen Vertretung, von diesen beiden Faktoren ableiten. Es sind auch nach der heutzutage bestehenden internationalen Staatenordnung keine anderen Richtlinien zu

---

[14]) Wenn nun etwas in der durch die Friedenskonferenzen, speziell die zweite, markierten neuesten Phase der Völkerrechtsentwicklung als revolutionär zu bezeichnen ist, so sind es die Versuche, den Grundsatz der Gleichheit aller souveränen Staaten in den universellen Kollektivverträgen beiseite zu setzen. Hier steht das Völkerrecht vor einer grundsätzlichen Entscheidung, vor einer der weittragendsten, vor die es sich je gestellt hat. Eine differentielle Behandlung der Staaten ist an sich in allen Beziehungen denkbar, doch ist sie wohl nie in Frage gekommen bei materiellen Rechtsnormen, weil die materielle Norm ein abstraktes Verhältnis zu regeln pflegt, welches ebensowohl zwischen Großstaaten wie zwischen Kleinstaaten, wie endlich zwischen Staaten von ungleicher politischer Bedeutung vorkommen kann. Vgl. Huber, M., Die Gleichheit der Staaten, S. 90.

[15]) Ob diese Regel unter allen Umständen als gerecht oder ungerecht zu betrachten ist, wollen wir hier auch dahingestellt lassen. In rein internationalen Verhältnissen ist stets die tatsächliche Existenz einer staatlich organisierten Menschengruppe das Entscheidende. — Man lese insbesondere: Das Prinzip der internationalen Gerechtigkeit, bei Fried, Europäische Wiederherstellung, S. 114 f.

Die Wahrnehmung Hill's, daß die Haager Konferenzen von 1899 und 1907 allen Mächten ohne Unterschied offiziell den Stempel der Gleichheit aufgedrückt hätten, wird sich nirgends bestätigt finden. Vgl. Völkerorganisation und der moderne Staat, S. 148 f. — In erster Linie zu konsultieren ist Huber, Die Gleichheit der Staaten, ibid. S. 98 ff.

[16]) Zu den obersten Grundsätzen des allgemeinen Völkerrechts gehört das Postulat der Gleichberechtigung souveräner Staaten innerhalb der internationalen Gemeinschaftsordnung.

Wer diese Gleichheit souveräner Staaten in der allgemeinen Völkerrechtsordnung verneint, leugnet damit gleichzeitig das Vorhandensein des Völkerrechts selber.

finden, nach welchen die Rechtspersönlichkeit[17]) in anderer Weise zu begründen wäre.

4. Die formelle Anerkennung der Regel der Staatengleichheit und der Berechtigung der Völkerrechtssubjekte, ihre Interessen bei internationalen Konferenzen zu vertreten.

Die internationalen Kollektivinteressen und die nationalen Sonderinteressen der Einzelstaaten beeinflussen sich gegenseitig immer stärker.[18]) „Im mittelalterlichen Reichsgedanken hatten diese Interessen einen staatlichen, im modernen Völkerrecht einen bloß gesellschaftlichen Ausdruck gefunden“ (Max Huber).[19]) Nichts beweist die Richtigkeit dieses Satzes deutlicher, als die große Veränderung in der völkerrechtlichen Praxis seit der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts wonach außer den Großmächten **sämtliche** interessierten Staaten zur Mitwirkung an internationalen Konferenzen, und zwar formell durchaus auf dem Fuße der Gleichberechtigung, herangezogen werden.[20]) Die internationalen Konferenzen,

---

[17]) Das Völkerrecht erkennt jedem Staate und dessen Interessen, welcher Art immer sie seien, eine unbedingte Daseinsberechtigung und einen unbedingten Wert zu. — Max Huber, Beiträge zur Kenntnis usf., a. a. o. S. 111. Treffend sagt ferner Prof. Huber: Daß die Staaten selbständige Größen seien, daß sie eine eigene nationale Kultur besitzen, eine individuelle Ausprägung des menschlichen Geistes darstellen, ist ja gerade ein wesentliches Moment des Internationalismus im Gegensatz zum Kosmopolitismus. Wie für den Menschen, so ist auch für die Menschengruppe das höchste Gut: Persönlichkeit. Ebenda, S. 134. —

[18]) Ueber den Zusammenhang der einzelstaatlichen Politik (selfish policy) mit der Internationalität vgl. Baldwin, S., The international congresses and conferences of the last century as forces working toward the solidarity of the world, ibid. p. 565, 575 ff.

[19]) Huber, M., Beiträge zur Kenntnis der soziolog. Grundlagen des Völkerrechts, S. 96, Abschn. V, Das gemeine Recht und die Staatengesellschaft. —

[20]) Vgl. Pradier-Fodéré, Cours de droit diplomatique II p. 311 ss: „Quant au congrès de Berlin de 1878, M. Bluntschli a caracterisé de la manière suivante son oeuvre. Il a démontré que de puissants principes modernes ont exercé leur influence sur le traité qui en a été le résultat, les uns ouvertement, les autres secrètement et parfois même incon-

namentlich diejenigen der neuesten Zeit, z. B. die Zweite Haager Friedenskonferenz vom Jahre 1907, waren infolge der Durchführung des Gedankens der absoluten Gleichheit gleichsam demokratisch organisiert.[21])

Es wurde nämlich erkannt, daß die Vereinheitlichung internationaler Rechtsprobleme nur auf Konferenzen sich vollziehen kann, welche alle Staaten, von deren Zustimmung diese Aufgabe abhängig ist, und mit denen eine Einigung zu erwarten wäre, umfassen. Deshalb waren zu den meisten rechtsetzenden Konferenzen grundsätzlich auch **beschränkt souveräne** Staaten zur Teilnahme zugelassen, wobei immerhin die Interessen der vollsouveränen Staaten in erster Linie berücksichtigt wurden. An den politischen Zusammenkünften wurden dem entgegen ausschließlich vollsouveräne Staaten mit aktivem Stimmrecht zugelassen, und zwar sogar nur jene, welche durch eine formelle Einladung aufgefordert wurden.

Auf den Haager Konferenzen, 1899, 1907, war als abhängiger Staat **Bulgarien,**[22]) doch mit eigener Delegation,

---

sciemment. Le congrès a proclamé en termes exprès le principe européen de la complète égalité de droit de toutes les confessions et de la liberté des cultes.

Au congrès de Vienne en 1815, le principe de la légitimité des droits des anciennes dynasties et de leur restauration exerca une action aussi efficace que le fit à Berlin, en 1878, le principe du développement national d'Etats nouveaux. Le congrès de Berlin s'est dépouillé des scrupules de la légitimité. Il les a sacrifiés partout où l'exigeait le développement de la vie nationale."

[21]) Die Demokratisierung der Konferenzen — in welcher der größte Fortschritt des Völkerrechts liegt — trägt der neuesten Entwicklung der allgemein menschlichen, sozialen Interessen Rechnung. Die wichtigen Angelegenheiten mehrerer Großstaaten sind heute nicht mehr als bloß ausschließliche Geschäfte dieser, sondern zugleich als die Lebensfragen der Gesamtheit der zivilisierten Völker aufzufassen, insofern, als die Richtung der internationalen Politik der Großmächte für die Rechtsentwicklung der Welt von ausschlaggebender Einwirkung geworden ist. — Vgl. den Offenen Brief an den Senator Baron d'Estournelles de Constant, von Prof. Fr. W. Foerster; abgedr. i. d. Neuen Züricher Zeitung v. 18. April 1916.

[22]) Bulgarien hatte eigene Vertretung, doch **ohne** Stimme. Die Stimme Montenegros wurde selbständig von Rußland geführt.

vertreten. Die übrigen halbsouveränen Staaten, zunächst die Transvaalrepublik und Aegypten, wurden infolge des Protestes der Oberstaaten, welche Erwägungen des Abhängigkeitsverhältnisses geltend machten, ferngehalten.[23])

Schon anläßlich der Einberufung der Ersten Haager Konferenz machte sich der Wunsch nach der gerechten und gleichmäßigen Berücksichtigung der Sonderinteressen auch der halbsouveränen Staaten, der Kolonien und Protektorate fühlbar, insbesondere deswegen, weil die internationalen Kongresse des Weltpost- und Telegraphenvereins die selbständige Vertretung der kolonialen Interessen schon bedeutend früher zugelassen hatten.

Die Nichtanwendung der Praxis der technischen Kongresse des Weltpostvereins bei den Haager Konferenzen wurde damit begründet, daß die Zusammenkünfte technischen oder administrativen Charakters wohl einen weiteren Spielraum für die Berücksichtigung der speziellen Interessen kleinerer, in politischer Beziehung unselbständiger Gebiete gewähren könnten, als eine Versammlung diplomatisch-rechtsetzender Art.[24])

Den Gegenstand dieser Betrachtung bildet die Analyse der Rechtsstellung der infolge des Grades ihrer Souveränität verschiedenen Staaten,[25]) autonomen Körperschaften und Staatsfragmente (Provinzen, Kolonien, Schutzgebiete und sonstigen Dependenzen), m. e. W. abhängigen Staaten zu den internationalen Konferenzen. Staatsähnliche Gebilde, welche nicht als Subjekte des Völkerrechts zu betrachten sind, d. h. jene, welchen eine eigene völkerrechtliche Handlungsfähigkeit in jeder Weise abgeht, können infolge des

---

[23]) Vgl. Meurer, ibid. I S. 17.

[24]) Vgl. Myers, The Representation in public international organs, ibid. S. 97 ff.: Eight official international organizations, all of which are administrative or technical rather than diplomatic in character, admit nonsovereign political entities to their membership.

[25]) S. insbesondere v. Martitz, Völkerrecht, Der abhängige Staat, a. a. O. S. 481 f.; v. Liszt, Völkerrecht, S. 47 ff. u. 56 ff.; Rivier, ibid. S. 103 ff.; v. Ullmann, ibid. S. 102 ff.

gänzlichen Mangels ihres auswärtigen Vertretungsrechts unberücksichtigt gelassen werden.[26])

5. Die Vertretungsbefugnisse abhängiger Staaten.

Die Rechtsstellung der nichtsouveränen oder halbsouveränen Staaten zum Oberstaate kann mit der wirtschaftlichen Selbständigkeit der betreffenden Gebiete oft im Widerspruche stehen.

Obschon die Verkehrs- und Wirtschaftstendenzen unselbständiger Staaten von denen des oberherrlichen Staates mitunter abweichen, sind für die meisten Beziehungen des Oberstaates zum Unterstaate die Folgen des Abhängigkeitsverhältnisses, bezw. der Rahmen, innerhalb welchem der eigene Wille des untergeordneten Staates beschränkt ist, bestimmend. Diese **politische Unterordnung** geht aus dem Abhängigkeitsvertrag (Suzeränitätsvertrag) hervor und ist

---

[26]) Die Angehörigen einer staatlich organisierten Volksgemeinschaft, korporativer Verbände usw. können selbständige Träger von Rechten und Pflichten nur innerhalb des betreffenden Gemeinwesens sein; nach außen kommen ihnen Rechte nur insofern zu, als der Staat, dem sie angehören, ihre Interessen zu vertreten berufen ist. — v. Ullmann, ibid. S. 88, und noch Note [1]).

Nach einer Zusammenstellung von Gareis, i. Institutionen des Völkerrechts, S. 49 f., ist die völkerrechtliche Subjektivität folgenden Personen und Wesenheiten nicht zuzuerkennen:

1. Einzelnen Menschen. 2. Korporationen und Gesellschaften, Provinzen und anderen Landesteilen, auch nicht Kolonien und Schutzgebieten eines Staates — Staatsteilen. 3. Religionsgesellschaften. 4. Politischen oder sozialen Parteien. 5. Nationen oder nationalen Gemeinwesen, vor oder nach ihrer staatlichen Einigung. 6. Nomaden — Gemeinwesen ohne Territorium, ohne Territorialhoheit. 7. Anarchien — den in Auflösung geratenen politischen Gemeinwesen. —

Die unter 2 angeführten Angaben Gareis sind nur bedingt richtig. Der oberherrliche Staat kann den abhängigen Gebieten eine gewisse Selbständigkeit (Autonomie) gewähren. Insofern ein Staatsfragment oder Gemeinwesen zu einem **souveränen Staate** im Abhängigkeitsverhältnisse steht, dann ist es ein sog. bevormundetes Subjekt des Völkerrechts, da seine wirtschaftliche Selbständigkeit als ein Reflex der völkerrechtlichen Subjektivität des Oberstaates erscheinen kann. Die Staatsfragmente sind nur „imperfectly independent States“ und daher auch beschränkt rechtsfähige Subjekte der Staatengemeinschaft. —

primär maßgebend. Nur innerhalb, bezw. im Sinne dieses Vertrages darf der abhängige Staat von seinem eigenen auswärtigen Vertretungsrecht einen Gebrauch machen,[27] sofern eine solche Vertretung nach dem Vertrag überhaupt zulässig ist.

Für die staatsrechtliche Gestaltung der Abhängigkeitsverhältnisse ist stets der Grad der Zivilisation und das Maß des Rechtsempfindens des betreffenden Oberstaates (Suzeräns) entscheidend. Sie sind wegen der prävalierenden politischen und moralischen Macht des Suzeräns über den untergeordneten Staat, für letzteren insbesondere deswegen von größter Wirksamkeit und Bedeutung, weil hiervon auch die Fortbildung der internationalrechtlichen Beziehungen der Vasallenstaaten abhängig ist. Sie äußern für die weitere Gestaltung des Unterordnungsverhältnisses in der Regel intensivere Wirkungen, als dies z. B. in Protektoratsverhältnissen unter Staaten gleicher Zivilisation und infolge ihrer Stellung innerhalb der europäischen Staatengemeinschaft möglich ist.[28]

Infolge der Mannigfaltigkeit der Abhängigkeitsverhältnisse ist die detaillierte Festlegung des Einflusses derselben auf das auswärtige Vertretungsrecht unmöglich. Bisher ist hierfür bei keiner internationalen Konferenz ein Schema oder Maßstab aufgestellt worden. Allein dies würde auch nicht zum Ziele führen, da diese Abhängigkeitsverhältnisse so verschiedenartig und mannigfaltig, ferner einer steten Veränderung durch Sonderverträge unterworfen sind, daß das, was heute gilt, in manchen Fällen morgen schon als überwunden angesehen werden kann. „Es handelt sich hier um Uebergangsstufen in der geschichtlichen Entwicklung, sei es von der völligen Abhängigkeit zur uneingeschränkten Selbständigkeit, sei es umgekehrt.“ (Franz von Liszt.)

---

[27]) Treffend sagt Triepel, a. a. O., S. 166ff.:

Aus der übergeordneten Stellung des herrschenden Willens ergibt sich, daß dieser das Maß und die Art solcher Abhängigkeit der Rechtsschöpfung durch den beherrschten nach eigenem Befinden bestimmt. — Vgl. ferner S. 168, 171f., 173ff. —

[28]) v. Ullmann, ibid. S. 106. —

6. Eine Voraussetzung der gültigen Vertretung unselbständiger Staaten.

Unter Voraussetzung der Zustimmung des betreffenden Oberstaates können sich die untergeordneten Staaten in allen völkerrechtlichen Beziehungen nur dann wirksam vertreten lassen, wenn das Unterordnungs- bzw. Schutzverhältnis seitens dritter Staaten anerkannt ist. Daher pflegt der betreffende Oberstaat die Erlaubnis für die besondere Vertretung abhängiger Staaten von Rechts wegen naturgemäß erst nur nach erfolgter **Notifikation** des bezüglichen Protektorats- bzw. Suzeränitätsvertrages an die auswärtigen Mächte einzuräumen. [29])

7. Die Anwendung dieser Regel in der Staatenpraxis.

Der Umstand, daß auch die nicht vollsouveränen Staaten für ihre Sonderinteressen bei den meisten neueren rechtsetzenden und verwaltungstechnischen Konferenzen durch eigene Delegierte vertreten wurden, ist als die bedeutsamste Errungenschaft überstaatlicher Institutionen zu begrüßen.

Aus der Oberherrlichkeit eines suzeränen Staates ergibt sich ohne weiteres, daß die von diesem abgeschlossenen Verträge auch für die ihm untergeordneten Gebiete maßgebend sind, da er überhaupt die Pflege der auswärtigen Angelegenheiten seiner Vasallenstaaten übernimmt. Die ethischen, rassenpsychologischen und sozialen Verhältnisse sind indessen bei der großen Mehrzahl der nicht auf dem europäischen Kontinent befindlichen Staatsfragmente in wirtschaftspolitischer Richtung vielfach andersgeartet als die des Oberstaates, welcher häufig auch für seine ihm untergeordneten Staaten als Kontrahent auftritt. [30])

---

[29]) Ebenda, S. 107. —

Eine Vertretung des Unterstaates durch den Oberstaat setzt die Anerkennung des ersteren als Rechtssubjekt voraus. Die Praxis der Protektoratsverhältnisse bestätigt übrigens die Anerkennung des Unterstaates als völkerrechtliche Persönlichkeit seitens des Oberstaates und seitens dritter Staaten. —

[30]) The problem of the admission of self-governing non-sovereigns is almost sure to come before international diplomatic conferences in

Nun erklärt es sich hieraus zunächst, daß die unter besonderer Berücksichtigung der sozialen und wirtschaftlichen Bestrebungen solcher abhängiger Staatsgebilde vereinbarten internationalen Verträge auf die Gestaltung der auswärtigen Politik derselben viel intensiver einzuwirken vermöchten als solche, in denen nur ihr Suzerän, unter völligem Ausschluß einer Sondervertretung der Staatsfragmente, als Kontrahent erscheint.

Sofern den Sonderinteressen unselbständiger Staaten i. w. S. auch völkerrechtlich Rechnung getragen würde,[31]) wäre damit anderseits dem Grundsatz der Staatengleichheit auch nicht widersprochen, da den Staatsfragmenten und halbsouveränen Staaten **nur in einigen,** rechtlich zulässigen Beziehungen die nämliche Stellung eingeräumt werden sollte wie den vollsouveränen Staaten.[32])

---

the future, because of a presumptive desire of the sovereign to exert a voting power more in accordance with its actual importance than can be granted under the present system, and also to avoid the unsatisfactory necessity of representing, at second hand, the interests of considerable territories which practically control their own affairs. — Myers, ibid. p. 108. —

[31]) Die diplomatische Praxis hatte sich bisher aber nie um die jeweils geltende Auffassung oder um theoretische staatsmännische Weisheiten bekümmert. —

[32]) Unrichtig ist daher die Auffassung Myers:

„Here, then, is the extent to which the parliamentary necessities, so to speak, of organizations growing up under the aegis of international law have broken down the Grotian principle of sovereign equality, which he based on the law of nature. Speculation is uncertain, but it is very doubtful if any such diversity would have been found in such organizations a century or even fifty years ago, had conditions made international gatherings and quick communication possible then. It is evident that to those actions of individual states which disregard the strict principle and which writers cite as being in derogation of absolute equality, there should now be added the more important fact that the states themselves have been, and are, meeting and organizing by methods which impose servitutes of considerable significance upon the principle of sovereign equality. It is fair to say that equality of states is no longer the absolute thing the father of international law conceived it to be.

Spezielles.

I. Vollsouveräne Staaten.

Solche sind entweder Einheitsstaaten (Staateneinheiten) oder Staatenverbindungen. Die Staatenverbindungen können die Form der Personal- oder Realunion, eines Staatenbundes oder Bundesstaates haben. Je nach der Art ihrer staatsrechtlichen Grundlage gestaltet sich auch die Praxis ihrer auswärtigen Vertretung.

In der Personalunion hat jeder einzelne der verbundenen Staaten, nicht aber die Union als solche, eine völkerrechtliche Rechts- und Handlungsfähigkeit. Hieraus ergibt sich ohne weiteres, daß jeder der verbundenen Staaten unabhängig von dem anderen in den auswärtigen Beziehungen auftreten kann. Diese Regel kam auch hinsichtlich der Vertretung der durch Personalunion vereinigten Staaten, bei Konferenzen, zur Geltung. Die Niederlande und Luxemburg ließen sich z. B. bei Konferenzen auch während der Dauer ihrer Union (1815—1891) durch besondere Delegationen, die in den meisten Fällen voneinander unabhängig waren, vertreten. Die Teilnahme eines Staates zog nicht notwendig auch die Mitwirkung des anderen nach sich, und gar oft figurierten nur die Niederlande als Konferenzstaat, während Luxemburg abwesend blieb.[33])

Inequalities in ceremonial matters, weight of influence, interference in political matters, etc., are numerous". — Vgl. Representation in public international organs, p. 92. —

Vgl. hiezu noch Lammasch, Die Lehre von der Schiedsgerichtsbarkeit in ihrem ganzen Umfange, i. Handb. des Völkerrechts von Stier-Somlo, Cöln; Bd. III Abt. 3, S. 3: Die rechtliche Independenz (Souveränität) der Staaten findet ihre Schranken an der Interdependenz der Interessen ihrer Völker. „Wem Souveränität gleichbedeutend ist mit zügelloser Gewalt und grenzenloser Willkür des Handelns, für den kann es überhaupt kein Völkerrecht wie kein Staatsrecht geben" sagt treffend Oppenheim (Zukunft des Völkerrechts, S. 16). —

[33]) Oder erst nachträglich beigetreten ist. So zu der Genfer Konvention von 1864 (5. 10. 1888). Ueber die Beteiligung der Niederlande und Luxemburgs vgl. Fleischmann, Völkerrechtsquellen, S. 69f., 78, 88, 133, 165, 178, 184, 189, 210 usf. —

Die völkerrechtlich unabhängige Vertretung dieser Mächte kommt durch die Entsendung **eigener** Abgeordneten der Einzelstaaten zum Ausdruck. Nur einmal, und zwar bei der Londoner Konferenz des Jahres 1867, zur Behandlung der Neutralität des Großherzogtums Luxemburg, machte sich die enge Verknüpfung der Interessen Luxemburgs und Hollands durch die Entsendung einer formell gemeinsamen Abordnung, welche die Merkmale einer Delegiertenkombination der beiden Staaten an sich trug, geltend. Dadurch, daß damals drei Delegierte zur Repräsentation Hollands und des Großherzogtums Luxemburg bevollmächtigt worden waren, liegt die Bezeichnung derselben Personen als Delegierte für beide Staaten vor.[34])

Bei der Realunion kommt für das Vertretungsrecht grundsätzlich nur die Union als solche in Betracht. Dies trifft bei Oesterreich-Ungarn für sämtliche politischen Kongresse und Konferenzen, welche seit dem Ausgleich vom Jahre 1867 stattfanden, zu.[35]) Dagegen waren bei den Konferenzen der verschiedenen Verwaltungsunionen, z. B. bei den Zusammenkünften des Weltpost- und Telegraphenvereins und bei den rechtsetzenden Konferenzen (bei allen Konferenzen für das internationale Privatrecht, für gesetzlichen Arbeiterschutz usw.), Oesterreich wie Ungarn getrennt vertreten und führten je eine Stimme, welche die **Selbständig-**

---

[34]) Soweit es aus den Protokollen zu entnehmen ist, waren bei dieser Konferenz zwei Bevollmächtigte vorwiegend mit der Vertretung der Interessen Luxemburgs betraut, während wahrscheinlich der dritte Delegierte dazu beauftragt wurde, den Standpunkt der Niederlande zu vertreten. So wurden zwar die Interessen dieser beiden Staaten in London durch besondere Bevollmächtigte wahrgenommen, die aber formell einer ungeteilten Delegation angehörten, was aus dem Vertrage, betr. das Großherzogtum Luxemburg vom 11. Mai 1867, welcher von allen (3) Mitgliedern der holländisch-luxemburgischen Delegation der Reihe nach unterfertigt worden ist, deutlich hervorgeht. — Vgl. Staatsarchiv, Bd. XIII, S. 3 f., 15. —

[35]) An den Konferenzen, welche vor dem Jahre 1867 stattgefunden hatten, nahm zumeist nur Oesterreich teil. Die erste politische Konferenz, bei welcher die österreichisch-ungarische Monarchie als solche vertreten war, war die Pariser Konferenz von 1869, zur Beilegung des türkisch-griechischen Konflikts. Vgl. Staatsarchiv, Bd. XVI, S. 232 ff. —

keit der Verkehrs- und wirtschaftlichen Interessen der unierten Staaten rechtfertigten.[36])

Aehnlich verhielt es sich mit den vereinigten Königreichen Schweden und Norwegen bis zum Jahre 1905. Zu Konferenzen von politischer Bedeutung entsandte das gemeinsame auswärtige Ministerium dieser Staaten eine gemeinsame Delegation, die bei der Konferenz auch nur über eine Stimme verfügte. Bei der überwiegenden Zahl der rechtsetzenden Konferenzen aber (es handelte sich um solche, bei denen das gemeinsame auswärtige Ministerium die Notwendigkeit der einheitlichen Vertretung der beiden unierten Staaten nicht für geboten hielt) ließen sich diese Länder durch besondere Delegierte vertreten und führten auch bei den Verhandlungen getrennt je eine Stimme.[37]) Dementsprechend wurde hierbei auch die Konferenzakte sowohl für Schweden als für Norwegen von eigenen Bevollmächtigten besonders gezeichnet.

---

[36]) Bei den modernen rechtsetzenden Konferenzen bildet die besondere Vertretung Oesterreichs wie Ungarns die Regel. Die Praxis macht bei dieser Art von Konferenzen hinsichtlich der Vertretung der Länder der Real- sowie Personalunion im Wesentlichen keinen Unterschied. — Ueber die Teilnahme Oesterreich-Ungarns an den Konferenzen des Weltpostvereins vgl. insbesondere Mémoire, ibid. S. 121 ff.

[37]) Als noch ein gemeinsames auswärtiges Ministerium für beide Staaten bestand, gab es nie eine völlig selbständige und unabhängige Vertretung dieser Staaten bei Konferenzen. Zu rechtsetzenden Konferenzen wurden für beide Einzelstaaten zumeist eigene Delegationen ernannt, die aber nicht gegen die Interessen des anderen Unionstaates abstimmten. Der Vorteil war die Führung einer Doppelstimme bei der Annahme von Entwürfen. So war es der Fall bei den Konferenzen des Weltpost- und Telegraphenvereins, bei den Konferenzen für das internationale Privatrecht (auf der ersten Konferenz fehlten diese Staaten), bei den Konferenzen zum Schutze des gewerblichen Eigentums (Paris 1880 und 1883), der Berliner Arbeiterschutzkonferenz 1890 u. a. — Bei folgenden rechtsetzenden Konferenzen aber beteiligten sich Schweden und Norwegen durch eine gemeinsame Delegation: St. Petersburg 1868, Brüssel 1874, Haag 1899. Von dieser Ausnahme bildet die erste Genfer Konferenz des Jahres 1864 wieder eine Ausnahme, bei welcher ausdrücklich nur Schweden als Signatarstaat auftrat. Auf der Genfer Konferenz von 1868 fiel diese Ausnahme weg, indem wieder beide Staaten zusammen repräsentiert waren. Vgl. Fleischmann, a. a. O. S. 69 u. f.

Der Staatenbund als solcher ist kein völkerrechtliches Rechtssubjekt, nur den einzelnen verbundenen Gliedstaaten kommt diese Eigenschaft zu. Gleichwohl ist der Deutsche Bund, der zweifellos die Eigenschaft eines Staatenbundes besaß, bei Konferenzen als gleichberechtigter Faktor aufgetreten. Die beiden einflußreichsten Glieder des Bundes, Oesterreich und Preußen, ließen sich aber meist durch Spezialbevollmächtigte vertreten und führten dann auch eine besondere Stimme.[38])

Der Bundesstaat ist ein selbständiges völkerrechtliches Rechtssubjekt. In der Praxis der internationalen Konferenzen kommt dies darin zum Ausdruck, daß bevollmächtigte Vertreter dieser Staatsform (so der Vereinigten

---

[38]) So z. B. zu der Londoner Konferenz zur Erledigung des deutsch-dänischen Streitfalles von 1864 entsandte der Deutsche Bund 1 Bevollmächtigten, und dessen Bundesglieder Oesterreich und Preußen ferner je zwei Sondervertreter. Sämtliche Abgeordneten handelten jedoch im gemeinsamen Einvernehmen. Der Grundzweck der Sonderdelegationen Oesterreichs und Preußens war lediglich eine bessere Betonung der einflußreichen politischen Rolle dieser Bundesglieder auf die auswärtigen Angelegenheiten des Bundes.

In dem Anhange zu den Protokollen dieser Konferenz befindet sich eine Stelle, aus welcher hervorgeht, daß auf das gemeinsame und gleichzeitige Erscheinen sämtlicher Abgeordneten des Bundes bei der Zusammenkunft Wert gelegt wurde.

Chandos House, le 19 Avril, 1864, minuit.

L'Ambassadeur d'Autriche présente ses compliments à M. le Comte Russell et a le regret d'informer son Excellence que conformément aux ordres qu'il vient de recevoir de Vienne à l'instant même, il ne pourra pas avoir l'honneur de se rendre demain à l'invitation d'assister à la première séance de la Conférence sur les affaires Danoises.

L'Ambassadeur de Prusse ayant reçu l'ordre positif de s'abstenir à cause de l'absence du Représentant de la Diète Germanique, le Gouvernement Impérial n'a pas cru pouvoir se séparer du Cabinet Prussien dans cette question. Staatsarchiv, Bd. VII, S. 1 f. — Ueber die „Regelung des geschäftlichen Verkehrs mit den Bevollmächtigten bei den Londoner Konferenzen" s. ebenda, S. 124 ff., Nr. 1666 u. 1667.

Der Deutsche Bund als solcher erscheint nicht u. a. in der Schiffahrtsakte für die Donaumündungen (gez. Galatz, 2. Nov. 1865), sondern ausdrücklich nur Oesterreich und Preußen treten als Mitkontrahenten auf. Es mag hier erwähnt sein, daß zu Oesterreich und Preußen Gebiete gehörten, die außerhalb der Machtsphäre des Deutschen Bundes standen.

Staaten von Nordamerika und der Schweiz nach 1848) im Namen des betreffenden Gesamtstaates auftraten. Daher verfügten die Schweiz und die Vereinigten Staaten von Nordamerika in den internationalen Organen ausnahmslos über eine Stimme. Das gleiche galt für den Norddeutschen Bund[39]) und gilt für das Deutsche Reich. Obschon den Gliedstaaten die Souveränität — wenn auch in gewissen Beziehungen etwas geschmälert — verbleibt, wird das Deutsche Reich heute in Gemäßheit des Art. 11 der Bundesverfassung völkerrechtlich als eine Einheit vertreten.[40]) Und so wurde es auch bei allen Staatenkonferenzen gehalten.[41]) Von einer Sondervertretung der Gliedstaaten war nirgends mehr die Rede. Auch das verfassungsmäßig eingeräumte Gesandtschaftsrecht Bayerns war für die Konferenz-

[39]) Der Norddeutsche Bund delegierte zu einigen Konferenzen bloß einen Einzelbevollmächtigten zur Vertretung der gemeinsamen Interessen des Bundes als solchen. So u. a. zu der Pariser Konferenz von 1869 und zu der Londoner Konferenz, zur Regelung der Pontusfrage, 1871. Zu rechtsetzenden Konferenzen ordnete der Norddeutsche Bund ganze Delegationen ab (Genfer Konferenz vom 20. Oktober 1868; St. Petersburger Zusammenkunft von 1868). Nur Preußen, als solches (also nicht der Nordd. B.), war vertreten bei der Londoner Konferenz über die Neutralität Luxemburgs im Jahr 1867. Preußen als solches besorgte in diesem Falle und in anderen Fällen nur gewisse auswärtige Angelegenheiten des Norddeutschen Bundes oder handelte als dessen Stellvertreter. Vgl. Staatsarchiv, Bd. XIII. S. 1.

[40]) Vgl. Laband, Staatsrecht, i. Syst. Rechtswissenschaft; Kultur der Gegenwart, Teil II Abt. VIII S. 351: Nach RV. Art. 11 Abs. I hat der Kaiser das Reich völkerrechtlich zu vertreten . . . und Bündnisse und andere Verträge mit fremden Staaten einzugehen.

[41]) Es ist zu bemerken, daß in der zweiten Sitzung der Londoner Konferenz vom 24. Januar des Jahres 1871 (betr. die Pontusfrage; die erste Sitzung fand am 17. Januar statt) der bisher als Bevollmächtigter des **Norddeutschen Bundes** aufgeführte Graf Bernstorff die Konferenz davon in Kenntnis setzte, daß sein Souverän einen anderen Titel angenommen habe, und ersuchte, ihn selber fortan als Vertreter des Deutschen Reiches zu bezeichnen. Der Vertreter Rußlands erklärte, daß er im Namen des russischen Kaisers den Kaisertitel des Königs von Preußen anerkenne. Dann fährt das Protokoll fort: „la demande de M. le Plénipotentiaire d'Allemagne est également agrée par tous les autres Plénipotentiaires". Fleischmann, a. a. O. S. 93 N. 1.

praxis von keiner Bedeutung. An keiner Staatenkonferenz erscheinen neben den offiziellen Vertretern des Deutschen Reiches besondere Delegierte Bayerns.[42])

II. Halbsouveräne und abhängige Staaten.

Das Verhältnis der halbsouveränen oder Vasallenstaaten zum oberherrlichen Staat (Suzerän) kann sehr verschiedenartig ausgebildet sein. Die staats- und völkerrechtlichen Abhängigkeitsverhältnisse lassen mannigfache Abstufungen zu.[43]) In jedem Falle steht es jedoch fest, daß die Handlungsfähigkeit der unselbständigen Staaten durch die Unterordnung unter die Oberhoheit einer fremden Staatsgewalt notwendigerweise geschmälert wird.[44])

---

[42]) In den Konferenzprotokollen gilt das Wort „Allemagne" zur Bezeichnung der Gesamtvertretung des Deutschen Reiches. So auch bei der Brüsseler Kriegsrechtskonferenz vom J. 1874. — N. R. G. Ser. 2 IV S. 1 ff.

[43]) Vgl. v. Martitz, a. a. O. S. 481.

[44]) Vgl. hierzu Triepel, ibid. S. 166: Aus der schlechthin übergeordneten Stellung des herrschenden Willens ergibt sich, daß dieser das Maß und die Art solcher Abhängigkeit der Rechtsschöpfung durch den beherrschten nach eigenem Befinden bestimmt. Es handelt sich bei den Beziehungen zwischen Suzerän und Vasallen sachlich um vertragsmäßige, man kann wohl sagen völkerrechtliche Verhältnisse. — Ferner S. 171: Im allgemeinen treten die Verkehrsbeziehungen dieser dem Staate gleichmäßig untergebenen Gemeinschaften untereinander; so intensiv hinter die Beziehungen zurück, in denen jede für sich zum oberherrlichen Staate steht, daß es zu umständlich wäre, aus dem sehr weitschichtigen Material die wenigen hier einschlagenden Rechtssätze herauszuschälen.

Vgl. insbesondere v. Ullmann, ibid. S. 298 ff. Nebenländer, Kolonien. — Als sog. **Schutzgebiete** stehen die Nebenländer zu dem Mutterland nicht in völkerrechtlicher, sondern in staatsrechtlicher Beziehung; sie sind allen andern Staaten gegenüber **Ausland** und werden durch das Mutterland völkerrechtlich vertreten. Die Natur des völkerrechtlichen Protektorats schließt die Gebietshoheit des schützenden Staates aus. Diese Protektorate charakterisieren sich neben anderen Momenten durch ihre enge Beziehung zur Kolonialpolitik und die politischen Bestrebungen der **betreffenden europäischen Staaten.**

Die Art der Entstehung des betr. Protektoratsverhältnisses ist für die Beurteilung der Vertretungsbefugnis der geschützten Staaten bei internationalen Konferenzen von höchster Bedeutung. Daß es nicht im Wesen des Protektorats liege, dem Oberstaate die ausschließliche Leitung

Die diplomatische Vertretung der halbsouveränen Staaten ist zumeist dem Oberstaate vollständig übertragen; der oberherrliche Staat pflegt über ihre Zulassung und ihre eigene Repräsentation bei internationalen Konferenzen auf Grund seiner Herrschergewalt (imperium) zu entscheiden bezw. hierzu die Erlaubnis zu gewähren.

Den Vasallenstaaten wurde aber das Vertragsschließungsrecht für Gegenstände nichtpolitischen Inhalts in der Regel ohne weiteres eingeräumt. So waren an den verwaltungstechnischen und rechtsetzenden Konferenzen, bei Handelsverträgen, Literarkonventionen, am Weltpostverein, an der Genfer Konvention, an Eisenbahn- und Telegraphenübereinkommen auch die halbsouveränen Staaten regelmäßig beteiligt.[45])

Der Vasall der Türkei, Aegypten, fehlte bei der Mehrzahl der internationalen Konferenzen und bei den Haager Konferenzen in den Jahren 1899 und 1907.

Ausnahmsweise wurde Aegypten zu einer politischen Konferenz, und zwar zu der Zusammenkunft in Paris vom Jahre 1885 über die Vereinbarung über den Suezkanal zugelassen. Obzwar es bei dieser Angelegenheit sehr stark interessiert war, besaß es doch nur eine beratende Stimme (voix consultative).[46]) Korea war bei den meisten Kongressen des Weltpostvereins aktiv zugegen. Es wurde auch zu der Zweiten Haager Konferenz eingeladen. Der lebhafte Wunsch Koreas, sich durch eine selbständige Delegation

---

der auswärtigen Angelegenheiten des Unterstaates zu vindizieren, betont **Heilborn**; allerdings ist — wie er sagt — „das Bestreben der Oberstaaten, die gesamten auswärtigen Angelegenheiten ihrer Unterstaaten selbst zu leiten, begreiflich und charakteristisch". Vgl. Heilborn, Das völkerrechtliche Protektorat, S. 35, 37, 64. — Jellinek betont in seiner Begriffsbestimmung des Protektorats, daß sich der Unterstaat vom Oberstaat die Art seines Verhaltens zu dritten Mächten vorschreiben lassen muß.

[45]) So haben Montenegro, Rumänien, Serbien und Aegypten vor Erlangung ihrer Souveränität an den Konferenzen über die Schaffung des Weltpostvereins (1878) teilgenommen und das betreffende Vertragsinstrument mitunterzeichnet, da es sich um Fragen handelte, bezüglich welcher ihre Selbständigkeit nach außen anerkannt war.

[46]) Vgl. N. R. G. Ser. 2. XI S. 307 f.

vertreten zu lassen, fand jedoch an Japan, seinem Oberstaate, Widerstand.[46a])

Die südafrikanische Transvaalrepublik stand unter englischer Suzeränität. Der Vertrag vom 3. August 1884 erkennt aber dem Transvaal **volle** Autonomie zu. Das sehr bestrittene Verhältnis darf als ein Minimum der Unterordnung bezeichnet werden; daß aber ein Staat, dem das freie Vertragsschließungsrecht entzogen ist, keine volle Souveränität besitzt, liegt auf der Hand.[47]) Diese letztere Erwägung machte Großbritannien im Momente der Einberufung der Haager Friedenskonferenz behufs Ausschließung der Transvaalrepublik in der Tat geltend.

Die 1876 gestiftete **Association internationale du Congo** war noch kein Staat, hat aber trotzdem schon Ende 1884 und Anfang 1885 mit verschiedenen Staaten Verträge schließen dürfen. Diese Anomalie erklärt sich dadurch, daß man in dieser Gesellschaft, die von einem weitsehenden König geleitet wurde, einen „Nasciturus“, also einen neuen, zu gründenden Staat, erkannte. Man erkannte deren Flagge als Flagge einer befreundeten Regierung an.[48]) Die internationale Kongokonferenz zu Berlin vom Jahre 1884/85 verkündete feierlich die Unabhängigkeit des Kongostaates.[49])

[46a]) Vgl. Lémonon, La seconde conférence de la Paix, p. 19, N. 2: La Corée également invitée, ne put malgré ses protestations et bien que la Bulgarie, également protégée, ait des délégués propres, se faire reconnaître une représentation distincte de celle du Japon, son protecteur.

Adler sagt (a. a. O. S. 10), daß Korea an der Zweiten Haager Konferenz durch seinen Suzerän Japan „vertreten“ war. In Wirklichkeit aber war Korea an der Konferenz nicht vertreten. Der Ausdruck: „Vertretung“ ist irreführend, da die völkerrechtliche Rechtssubjektivität Koreas durch die Delegation Japans nach außen nicht geltend gemacht wurde. Der Begriff „Vertretung“ bei einer internationalen Konferenz bezieht sich andererseits nur auf **definitiv** eingeladene Staaten. Dies war aber bei Korea nicht der Fall. Deshalb kann auch die Erwähnung Koreas, als Schützling Japans, überhaupt nur eine formelle Bedeutung haben, um den Schein der Staatlichkeit Koreas zu wahren.

[47]) Rivier, ibid. S. 104, N. 1).

[48]) Ebenda, S. 89, N. 3) und S. 91 f., N. 1).

[49]) Der Kongoakte vom 26. Februar 1885 ist der an der Berliner Konferenz 1884/85 geschaffene Kongostaat beigetreten. — Vgl. Fleischmann,

Der unabhängige Kongostaat war an den beiden Haager Friedenskonferenzen im Haag nicht vertreten. Dies ist ebenso bedauerlich wie das Fehlen der Republik Liberia, Abessyniens und Costa Ricas, welche ungeachtet ihrer Einladung sich vom Haager Werk in jeder Beziehung fernhielten. —

Bulgarien, obschon ein unter der Suzeränität der Türkei stehender Staat, wurde durch das russische Kabinett zu den beiden Haager Konferenzen eingeladen. Mit Rücksicht darauf, daß manche andere halbsouveräne Staaten von den Staatenkonferenzen ausgeschlossen wurden, stellte die Zulassung der bulgarischen Delegation eine Bevorzugung Bulgariens durch Rußland dar. Immerhin war diese Ausnahmestellung durch den raschen kulturellen Aufschwung dieses Staates zum Teil auch gerechtfertigt.[50])

Die verschiedenen Systeme der Staatenvertretung hinsichtlich der Mit- oder besonderen Vertretung von Kolonien, Schutzgebieten, autonomen Provinzen, durch oder neben den betreffenden oberherrlichen Staaten.

Der Mangel der vollen Souveränität schließt, wie bereits gesagt wurde, das Recht zur Entsendung einer Vertretung des betr. Staates oder Staatsfragments nicht schlechthin aus.

S. 195. — An rechtsetzenden Konferenzen ließ sich der Kongostaat durch die belgische Delegation vertreten. — Z. B. bei der Berner Konferenz für die Bildung einer internationalen Union für die Veröffentlichung der Staatsverträge, 1894; abgedruckt in N. R. G. Ser. 2 XXI, S. 470.

[50]) Lémonon sagt: „Parmi les Etats, il y en avait un cependant qui n'avait aucun titre à faire partie d'une Conférence internationale. L'article 1er du traité de Berlin du 13 juillet 1878 avait fait de la Bulgarie un Etat vassal de la Turquie: par ce traité en effet, la Bulgarie avait été constituée en province autonome sous la suzeraineté de S. M. le Sultan. Néanmoins, la Bulgarie avait été représentée à la Conférence de 1899 par une délégation distincte de la délégation turque. La seule différence que la Conférence avait cru devoir établir entre la Bulgarie et les vingt-cinq autres puissances représentées avait consisté en ce que les représentants de l'Etat vassal n'avaient pas été admis à signer, dans l'ordre alphabétique, l'Acte final du 29 juillet: leurs signatures figurèrent les dernières au bas de cet acte.“ La seconde conférence de la Paix, p. 17 s.

Der Grundsatz der Staatengleichheit wird durch die Anerkennung der besonderen Vertretung nicht ganz unabhängiger Staaten nicht aufgehoben, sondern bei folgerichtiger Interpretation noch bestätigt. Wenn bei den politischen Kongressen und Konferenzen den nichtsouveränen Staaten und Staatsfragmenten keine Vertretung eingeräumt wurde, so erklärt sich dies daraus, daß die Gegenstände, über die auf politischen Zusammenkünften verhandelt wurde, diejenigen Angelegenheiten des Staatslebens betreffen, welche zur Kompetenz des Suzeräns bezw. Mutterstaats gehören, dem Machtbereiche der betreffenden abhängigen Gebiete jedoch entzogen sind.

Andrerseits ist es nur die logische Folge der Tatsache, daß viele Traktanden der rechtsetzenden und administrativen Konferenzen Verwaltungszweige behandeln, bezüglich derer die nichtsouveränen Staaten, Staatsfragmente u. s. w. autonom und berechtigt sind, eine vom Oberstaate bezw. Mutterlande abweichende Politik zu betreiben, falls sie zur besonderen Vertretung ihrer Interessen zu diesen wirtschaftlichen oder rechtsetzenden Konferenzen zugelassen werden.

In der Tat spielte bei den rechtsetzenden Konferenzen eine spezielle Vertretung der Interessen der Nebenländer stets eine wichtige Rolle. Einen viel wirksameren Einfluß werden die Staatenkonferenzen auf die Ausgestaltung einer internationalen Rechtsordnung ausüben, wenn den wirtschaftlich heterogenen, auf verschiedene Klimate und Zonen entfallenden Nebenländern bezw. Staatsfragmenten in einem im voraus zu ihrem politischen Oberverbande zu bestimmenden Verhältnis **eigene Stimmen** eingeräumt würden, und wenn diesen in ihrer Gesamtheit eine numerisch größere Stimmkraft, eine arithmetisch qualifizierte Mehrheit von Stimmen zufiele als den Einheitsstaaten, d. h. solchen, welche **keine** Besitzungen, Kolonien oder autonome Provinzen besitzen.

Durch die Ermöglichung einer größeren Vertreterzahl könnte anderseits der weltwirtschaftlichen Bedeutung der Großstaaten überhaupt umsichtiger Rechnung getragen werden. Hier brauchte aber nicht die Bevölkerungszahl den Schlüssel für die Vertretung abzugeben, sondern es könnte etwa nach

dem Vorbilde der Zusammensetzung des deutschen Bundesrates zwischen dem Grundsatz der Staatengleichheit und der proportionalen Vertretung nach der Bevölkerung ein Kompromiß geschlossen werden. Es würden wahrscheinlich viel weitergehende internationale Abkommen wirtschaftlicher und rechtsetzender Natur ins Leben gerufen werden, wenn den Großmächten eine Vertretung zukäme, die ihrem politischen Gewichte mehr entspricht. Die Großmächte bezw. zusammengesetzten Staaten würden sich durch die Beschlüsse einer internationalen Vereinbarung in der Zukunft vermutlich nicht ernstlicher und definitiver gebunden erachten, bei welcher sie ebenso nur mit einer Stimme mitwirken könnten, als die Kleinstaaten, welche bedeutend geringere Interessenkomplexe vertreten, wie z. B. die Türkei, Bulgarien oder Griechenland.

Wollte man der Staatenvertretung hinsichtlich der Abstimmung an internationalen **wirtschaftlichen Konferenzen** eine gerechte Basis geben, dann ist man veranlaßt, bei den **Vorverhandlungen** über die Genehmigung der Entwürfe das Majoritätsprinzip einzuführen, bei der endgültigen Schlußabstimmung aber wieder das Einstimmigkeitssystem zu befolgen. Dieses Verfahren hätte m. E. den nicht zu unterschätzenden Vorteil, daß die kleineren Staaten durch die Stimmenzahl, die sich bei der **Vorabstimmung** ergibt, sich über die Bedeutung der Vorlagen ein richtiges Urteil bilden könnten und sich **zuletzt** doch keine Majorisierung gefallen lassen müßten, da es ihnen, wie bisher, völlig freistünde, den Vereinbarungen beizutreten oder davon fernzubleiben. Die auf dieser Basis geschlossenen Vereinbarungen würden sicherlich einen dauernden Bestand haben und auch gewissenhafter eingehalten werden.

Die Frage der Vertretung nach der tatsächlichen Staatengröße[51]) und dem Maße des Einflusses bei überstaatlichen

---

[51]) Vgl. Myers, ibid., p. 87: Frederick Charles Hicks says (American Journal of International Law, Vol. II, pp. 530—561, at page 560): „. . . As with man, so with states, suffrage is not a natural or inherent right. It comes only after compliance with rules established for its regulations. A man's vote represents himself and his family. There are

Beziehungen ist zuerst auf der internationalen funkentelegraphischen Konferenz zu Berlin im Jahre 1906 lebhaft erörtert worden. Hier wurde vereinbart, daß, der Bedeutung der Kolonialvertretungen entsprechend, die Kolonien bei den künftigen Konferenzen mit je einer Stimme zugelassen würden. Um aber die Gefahr der Majorisierung zu vermeiden, wurde zugleich das Maximum der Stimmkraft für jeden souveränen Staat, seine Kolonialbesitzungen **inbegriffen,** auf **6** Stimmen festgesetzt.[52])

Das Problem der **proportionalen Staatenvertretung** wurde namentlich an Hand der Frage der Ausdehnung, d. h. Anwendung gewisser rechtsetzender Vereinbarungen, auf Kolonien und Nebenländer erörtert und schrittweise seiner Lösung nähergebracht.[53])

---

phisicial limits to the influence and power which he may represent. A state, on the other hand, may be of almost any size and power. Yet with the present method of voting (one state one vote), no state is properly represented. Mr. Hicks wrote immediately after the Second Peace Conference had encountered great difficulty in discussing the propositions for the Court of Arbitral Justice and the International Court of Prize — both involving unequal representation, — in a diplomatic conference where the voting ability of every state was equal to that of every other.

[52]) Vgl. Myers, ibid., p. 87: Here is en effective and yet a feasible method of bestowing legitimate influence in a diplomatic conference upon a Power of the first class. — Vgl. noch Bentwich, ibid. S. 1273: No less than 43 countries were represented at the Conference which was held in 1912, the representation not being exclusively according to political sovereignty, but a place being given to countries, which had special requirements and interests.

[53]) So z. B. bei den Vereinbarungen des internationalen Privatrechts; ferner beim Pariser Abkommen des Jahres 1910 über die Aufstellung eines Verbots des Mädchenhandels und der Verbreitung unzüchtiger Veröffentlichungen; ferner bei der Brüsseler Konvention des Jahres 1910 zur einheitlichen Feststellung von Regeln über den Zusammenstoß von Schiffen und zur einheitlichen Feststellung von Regeln über die Hilfsleistung und Bergung in Seenot, u. a.; vgl. Art. 11 (Konvention zur Bekämpfung des Mädchenhandels) und Art. 7 (der Konv. zur Bekämpfung der Verbreitung unzüchtiger Veröffentlichungen) regeln die Ausdehnungsmöglichkeit der Inkraftsetzung der Abkommen auf die **Kolonien oder Besitzungen** oder **auf die Konsulatsgerichtsbezirke** der Vertragsstaaten. N. R. G. Ser. 3 VII S. 258 und 270. — Das Unterzeichnungsprotokoll der

Hat man einmal erkannt, daß die Vorteile internationaler Abmachungen auch unselbständigen Staaten zukommen müssen, so hat man auch schon die Berechtigung der **Vertretung** ihrer Sonderinteressen bei internationalen nichtpolitischen Konferenzen bejaht.

Die ersten wichtigen Schritte, bezüglich der Berücksichtigung kolonialer Sonderinteressen, sind auf den Kongressen des Weltpostvereins[54]) getan worden, an welchen seit dem Jahre 1878 (Pariser Kongreß) die größeren Kolonien bei den periodischen Zusammenkünften in stets steigender Anzahl durch eigene Delegationen vertreten waren.

In der neuesten Zeit kam diese Frage an der Zweiten Haager Friedenskonferenz vom Jahre 1907[55]) und insbeson-

---

beiden Uebereinkommen über den Zusammenstoß von Schiffen und die Seenot enthält die Bestimmung der vertragschließenden Mächte, die vereinbarten Regeln unter gewissen Bedingungen auch auf die Kolonien und Besitzungen ausdehnen zu können. Die einzelnen Vertragsmächte behielten sich das Recht des späteren Beitritts bezw. der Kündigung für ihre Kolonien vor, ohne daß ein Beitritt bezw. Kündigung einer Kolonie hinsichtlich der Uebereinkommen, Rechtswirkungen für den Oberstaat erzeugen würde. Vgl. N. R. G. Ser. 3. VII S. 745 f.

Vgl. weiterhin die revidierte Berner Konvention zum Schutze von Werken der Literatur und Kunst, vom 13. Nov. 1908, gez. zu Berlin; N. R. G. Ser. 3 IV:

Art. 26. „Die Verbandsländer haben jederzeit das Recht, dieser Uebereinkunft für ihre Kolonien oder auswärtigen Besitzungen beizutreten. Zu diesem Behufe können sie entweder eine allgemeine Erklärung abgeben, nach welcher alle ihre Kolonien oder Besitzungen in den Beitritt einbegriffen sind, oder diejenigen besonders nennen, welche darin einbegriffen, oder sich darauf beschränken, diejenigen zu bezeichnen, welche davon ausgeschlossen sein sollen. Diese Erklärung soll schriftlich der Regierung der Schweizerischen Eidgenossenschaft und von dieser allen übrigen Regierungen bekanntgegeben werden.“ (S. 608.)

[54]) Myers sagt, a. a. O. S. 104: The 18th general convention of Rome says: „Each country has one vote“ in the congress. Presumably the choice of the word „country“ (pays) instead of state (état) in this connection is deliberate.

[55]) Myers, p. 91: Since the question of representation arose in its most acute form at the Second Peace Conference, the various proposals submitted there are included, but in every other case the listing has been confined to conferences or organizations which have existed, or are still in operation.

dere bei der Londoner Kolonialkonferenz in demselben Jahre, zu welcher die Vertreter des Britischen Reiches zusammentraten (die daher staatsrechtlicher und nicht völkerrechtlicher Natur war), zur Sprache. Diese Konferenz verschaffte den autonomen Kolonien (self-governing countries) **Australien** (Commonwealth of Australia) und **Neuseeland** eine Erhöhung ihrer Stellung in der auswärtigen Politik. Später trat auch die Südafrikanische Union dieser Gruppe bei.

Die im Jahre 1911 abgehaltene Kolonialkonferenz tagte unter dem offiziellen Namen „Imperial-Conference", wodurch die Erhöhung der Bedeutung aller, dem Britischen Reiche angehörenden autonomen Gebietsteile auch äußerlich zum Ausdruck gebracht wurde.[56]) Es ist höchstwahrscheinlich und gleichzeitig wünschenswert, daß bei den künftigen völkerrechtsetzenden Konferenzen die Frage der selbständigen Vertretung der Staatspertinenzen eine konkrete Gestalt annehme und endgültig geregelt werde.[57])

Außer bei den Verträgen über Weltpost- und Telegraphenwesen[58]) pflegte man bisher insbesondere bei wirtschaftlichen

[56]) Vgl. Myers, ibid. p. 84 f.: In the developments of recent years such large aggregations of territory as the British Empire have shown a tendency to break up into **self-governing-dominions**; and by the technical rules of international law the sovereignty of these divisions of the empire is only perceptibly inchoate, even if it is optional. The Dominion of Canada, for instance, is probably quite as much entitled to fall within the definition of a sovereign state — though it prefers its membership in the British Empire — as was Montenegro entitled to fall within that definition before the Balkan War, notwithstanding the numerous servitutes placed upon it by the Ottoman Empire from which it was separated and by Austria-Hungary to which it was adjacent. The emergence of these inchoate sovereignties constitutes a new fact which diplomacy must face. — Vgl. noch v. Martitz, a. a. O. S. 481.

[57]) Vgl. Myers, S. 86: It probably will result that the British delegation to the Third Hague Conference will include representatives of the self-governing dominions themselves, and it is not unlikely that recognition of them in that capacity will be sought. It is very possible that British Government will be impelled to accept some convention under a reservation made in whole or in part on behalf of Canada, Australia, New-Zealand or South Africa; such a reservation would naturally bring the whole question of sovereign unity and equality under review.

[58]) S. die diesbezügl. Ausführungen von Myers, a. a. O. S. 104.

Staatsverträgen den Nebenländern und Kolonien eine **Sonderstellung** in der Weise einzuräumen, daß das Stammland für diese Gebiete besonders beitreten oder zurücktreten kann. Durch diese Sonderstellung einzelner Staaten wird der Grundsatz der Staatengleichheit nicht verletzt, da die bisherigen internationalen Organisationen überhaupt stets den teilnehmenden Staaten angepaßt wurden und demzufolge auch eine gleichmäßige Berücksichtigung aller ohne weiteres möglich war.[59])

Dieser Grundsatz büßte nämlich im Laufe der Zeit viel von seiner früheren Starrheit ein und erhielt einen eher universellen, den Bedürfnissen der allgemeinen Rechtsentwicklung besser gerecht werdenden Inhalt. Völlig verwerflich ist jene Auffassung, die eine Verdrängung oder Abschaffung dieses für den Aufbau des gesamten Völkerrechtssystems fundamentalen Grundsatzes behauptet.[60]) Es muß durch die

---

[59]) Vgl. M. Huber, Die Gleichheit der Staaten, a. a. O. S. 91ff. — Ferner Myers, ibid. S. 92.

[60]) Der folgenden Auffassung Myers ist unter keinen Umständen beizustimmen: „Statistics do not answer the question very definitely, although it would seem that the equality idea is being more and more crowded into the background". Man darf die modifizierte Auslegung und Anwendung dieses fundamentalen Satzes niemals mit einem Verblassen desselben identifizieren.

Denn die Gleichheit der Staaten ist der notwendige Grundpfeiler der internationalen Gemeinschaft. In dem Begriff der Gleichheit kommt doch zum Ausdruck, daß bei allen Beschlüssen der internationalen Gemeinschaft jedem Staat, was immer seine Größe und politische Bedeutung sein mag, eine Stimme und nicht mehr zukommt, daß jeder Staat nur durch seine Zustimmung zu einem Beschluß gebunden werden kann. Mehr besagt der Grundsatz nicht und kann er nicht besagen. Oppenheim, Die Zukunft des Völkerrechts, a. a. O. S. 160 f.

Vgl. hierzu noch Huber, Die Gleichheit der Staaten, a. a. O. S. 108: Ein mit dem Grundsatz der Gleichheit eng zusammenhängendes Prinzip der internationalen Konferenzen ist das Erfordernis der Einstimmigkeit für die definitiven Beschlüsse. Wenn die Frage nach der Gleichheit der Staaten sich darauf zuspitzt, ob an internationalen Institutionen allen Staaten ein gleicher Anteil und zwar absolut gleicher Anteil einzuräumen sei, so ist vor allem zu betonen, daß es sich nicht darum handeln kann, einen zwingenden Rechtssatz zu formulieren. Solche gibt es im Völkerrecht nicht.

Praxis dem System der relativ aequivalenten Vertretung der Sonderinteressen auch nichtsouveräner bezw. nicht vollsouveräner Staaten Geltung verschafft werden, in der Weise, daß diese den Interessen der vollsouveränen Staaten rechtlich doch nicht ganz und gar gleichgestellt werden.

Solange die zu vertretenden Interessen abhängiger Staaten mit denen der Oberstaaten nicht in Kollision kommen, werden auch die Souveränitätsrechte letzterer nicht verletzt. Und von einer derartigen Verletzung kann, wenn es sich nicht ausdrücklich um kriegs- oder friedensrechtliche Abmachungen handelt, kaum die Rede sein.[61])

Erwägungen über die Möglichkeiten der Vertretung der Gesamtstaaten und von gesonderten Staatsteilen.

Kollektiv- oder Sondervertretung?

Die Frage läßt sich nicht allgemein beantworten. Auszugehen ist vor allem von der Natur der beabsichtigten kollektiven Vertragsschließung. In der bisherigen Praxis kamen zwei Hauptgruppen von Verträgen vor, u. zw. einmal die rein politischen und dann diejenigen wirtschaftlichen Charakters. Je nach der Art der zu vereinbarenden Uebereinkünfte änderten sich jeweils auch die Modalitäten der Vertretung und Abstimmung unselbständiger Staaten und autonomer Gebietsteile bei den internationalen Konferenzen.

In einzelnen Fällen, wie z. B. beim Weltpostvertrag, der Radiotelegraphenunion und einigen andern Verträgen erscheinen nicht nur Staaten (Puissances, Etats) sondern auch unselbständige Länder (Pays) als solche auf der Konferenz und besitzen demnach eine eigene Stimme.[62]) Jeden-

[61]) Abgesehen davon, daß er die absolute Unabhängigkeit von irgendeiner höheren irdischen Gewalt bezeichnet, hat der Begriff der Souveränität niemals einen fest ausgeprägten, allgemein anerkannten Inhalt sich erobert. — Oppenheim, ibid., S. 160.

[62]) Sonderstimmen für die Kolonien wurden eingeräumt u. a. bei der internationalen Funkentelegraphischen Konferenz v. J. 1906, bei welcher die Kolonien Deutschlands, Frankreichs, Großbritanniens, Rußlands und der Vereinigten Staaten einzeln zur maximalen Abgabe von 5 Stimmen berechtigt waren. Anders war es bei der International

falls kann der Vertrag, der den Nebenländern das Beteiligungs- und Stimmrecht einräumt, nur von Staaten abgeschlossen werden, welche eine selbständige Stellung im internationalen Verkehr haben.[62a])

Die von den Haager Friedenskonferenzen behandelten Materien dagegen gehören, weil in die hohe Politik einschlagend, zu denjenigen Gebieten des Staatslebens, in welchen eine autonome Sonderstellung einzelner Staatsteile unmöglich ist. Vor allem können die kriegs- und neutralitätsrechtlichen Abkommen nur einheitlich gelten für das **Gemeinwesen**, dessen Organe über den Krieg und Frieden entscheiden.

Handelt es sich jedoch nur um technische oder wirtschaftliche Abmachungen, welche einzelne, nicht zu den letztgenannten Gebieten gehörende konkrete Fragen betreffen, so kann eine weitergehende Berücksichtigung von Sonderinteressen einzelner Staatsteile auch leichter geschehen. Unter geeigneten Umständen war es also vollauf gerechtfertigt, daß die Praxis das System der besonderen Vertretung untergeordneter Länder durch die Einräumung einer eigenen Vertretung sanktioniert hatte. Der internationale Einfluß des Oberstaates bezw. Mutterlandes (Etat, Métropole) wird dadurch allerdings etwas geschmälert, d. h. der Umfang seines Interessenbereiches etwas eingeschränkt und dementsprechend auch die Wirkung seiner Stimmkraft in internationalen Organen gemindert.

Diese Praxis folgt somit **nicht** der Methode der Staatenvertretung nach dem Prinzip der **Staateneinheit** (state unit), d. h. dem kollektiven Vertretungsmodus, sondern dem sog.

Conference on Expositions 1912, wobei die Kolonien zur Abgabe von **je einer** Sonderstimme berechtigt waren. Mit der Stimme der Mutterstaaten ergab dies je 6.

[62a]) Die britische Imperial Conference von 1911 hat eine Resolution gefaßt, dahingehend, daß die „Dominions" (Canada, Australien, Südafrika und Neuseeland) vor Erteilung der Instruktionen an die britischen Delegierten zu den Friedenskonferenzen sowie vor Ratifizierung der Konventionen sollten befragt werden. Es ist sogar sehr wohl möglich, daß Kolonialvertreter in die britische Delegation aufgenommen werden. Von da ist es nur noch ein kleiner Schritt bis zur Forderung, daß die Dominions eine eigene Stimme führen wollen.

Einzelabordnungssystem,[63]) deren Kosten nicht vom Mutterlande bezw. Oberstaate gedeckt werden, sondern auf die freiwillige eigene Delegationskostenquote der Staatsfragmente (voluntary expense quotas) basiert sind.[64])

Beim Einzelabordnungssystem (expense basis) ist die Zahl der Vertreter der besonders vertretenen, politisch aber unselbständigen Länder hinsichtlich ihrer Stimmenzahl irrelevant. Jedes autonome Gebiet — wenngleich halbsouverän — kann nur über eine Stimme verfügen.[65])

---

[63]) Die von Myers gemachte Unterscheidung, daß bei der Mehrheit der Staatenkonferenzen, welche nach dem System der **Einzeldelegationen** organisiert waren, die Mitgliedstaaten einen oder mehrere Vertreter bezw. Bevollmächtigte entsandten, die über gewisse Materien auch unter sich individuell abgestimmt hatten, scheint mir in diesem Zusammenhang gar nicht von Wichtigkeit zu sein. Ausschlaggebend ist allein der Beschluß einer Delegation als solcher, welcher für die amtliche Konferenz die gültige Stimme der betr. Delegation darstellt. Diese Stimme kann sowohl vom **ersten Delegierten** im Namen der ganzen Abordnung oder von dessen Stellvertreter in der Konferenz abgegeben werden. Wie dies geschieht, bezw. wer die Stimme für den Staat abgibt, ob der erste, zweite, dritte Delegierte in der Plenarversammlung oder in der Kommission abstimmt, ist gleichgültig. — Ein entscheidendes Moment ist jedoch, daß die Stimme nur für den Staat gelte und persönlich geführt werde. — Vgl. diesbezüglich die Ausführungen von White, Aus meinem Diplomatenleben, S. 368 ff., 377, 380 f., 387 f., 395, 403, 406. —

[64]) Myers sagt über die auf die freiwillige Kostenquote gegründete Sondervertretung: Only in the matter of expense do the states seem willing to derogate from their right of equality. In these cases, where it costs money to exert the prerogative of equality, they apparently are quite satisfied to vote according to their voluntary contributions. A. a. O. S. 96.

[65]) Oppenheim sagt diesbezüglich zutreffend: Hat man sich einmal von dem Vorurteil befreit, die Gleichheit der Staaten bedinge es, daß gesetzgeberische Konferenzen keine Beschlüsse fassen dürften, welche nicht auf Einstimmigkeit beruhen, so steht nichts im Wege, auch ohne Einstimmigkeit Gedeihliches zu leisten. Die Unterscheidung zwischen allgemeinem und universellem Völkerrecht bahnt hier den Weg. Gewiß, ein universelles internationales Gesetz muß auf Einstimmigkeit beruhen. Die Gleichheit der Staaten bedingt es, daß kein Staat an ein internationales Gesetz gebunden werden kann, zu dem er nicht seine Zustimmung gegeben hat. Aber nichts verhindert eine gesetzgeberische Konferenz, allgemeines internationales Recht für diejenigen Staaten zu schaffen, welche ihre Zustimmung geben, und die abweichenden Staaten unberücksichtigt zu lassen. — Vgl. Die Zukunft des Völkerrechts, a. a. O. S. 169.

Dessenungeachtet ist ein jeder Staat bei internationalen Zusammenkünften um so vielseitiger und ergiebiger vertreten, je umfangreichere Abordnungen er finanziert, d. h. entsendet, hat.

Diesem Verfahren entgegengesetzt ist jenes der Vertretung des gesamten Staatswesens als Staateneinheit (state unit), sei es durch einen Delegierten, sei es durch eine ganze Abordnung, welche als solche die Interessen des Gesamtstaates, ohne die Berücksichtigung der Sonderinteressen, nach außen hin wahrnimmt. Diese Form der Staatenvertretung war bisher bei allen internationalen Konferenzen politischen Charakters ausschließlich gebräuchlich.

Bei der großen Mehrheit der internationalen Zusammenkünfte administrativ-wirtschaftstechnischer Natur — die Haager Friedenskonferenzen ausgenommen[66]) — wurden aber auch autonome Länder von einer gewissen wirtschaftlichen Bedeutung zugelassen. Bei diesen Konferenzen herrscht das gemischte Vertretungssystem, d. h. einzelne Staaten gestatteten ihren Nebenländern und Unterstaaten die eigene Vertretung, die andern lehnten dies ab.[67]) — (Die Stimmkraft bezw. Stimmberechtigung [voting power] hängt dann von dem Entscheide des Mutterlandes oder des Oberstaates ab, ob es die damit verbundene Beeinträchtigung seiner Stimmkraft durch die ihrer Nebenländer in Kauf nehmen will oder nicht.)

---

[66]) Vgl. Mérignhac, La Conférence de la Paix de 1899; p. 18 s.: . . . . En dépit des obligations contractées par la Grande-Bretagne, ses colonies pourraient fort bien se considérer comme n'étant pas liées par la signature donnée à La Haye; et l'on pourrait même prévoir telle ou telle hypothèse où la métropole aurait un intérêt à les pousser dans cette voie. Dès lors, il semble que la question aurait dû se poser dès l'ouverture de la Conférence, afin d'amener le Royaume-Uni à donner sur ce point aux autres puissances les explications et, le cas échéant, les garanties nécessaires. —

[67]) Vgl. Myers, ibid. p. 108: Short of diplomatic participation and so long as it is definitely understood that the basis or object of the organization is administrative rather than diplomatic, there seems to be no inclination to exclude nonsovereigns from international organs. The test in this connection seems to be that the nonsovereign shall possess a distinct administrative department properly coming within the scope of the organ.

Hierbei bieten sich wieder zwei Möglichkeiten. Der Oberstaat kann dem abhängigen Staate das Recht der selbständigen Stimmabgabe erteilen oder die auf den abhängigen Staat entfallenden Stimmen formell als die eigenen geltend machen, je nachdem er eine gewisse Schmälerung der eigenen Stimmkraft zulassen will oder nicht.

So waren bei manchen internationalen Konferenzen die Kolonien zwar vertreten, bei der Stimmabgabe galt aber nur die Stimme des Hauptstaates (Suzeräns) und wurde auch als solche im Namen der Kolonien geführt.[68])

Ein anderes System der Staatenvertretung war jenes, bei welchen die abhängigen Staaten, insbesondere die autonomen Kolonien, eine Stimme führten, welche von der Stimme des Mutterstaates unabhängig war und nur für die Kolonien selbst spezielle Bindungen zur Folge hatte.

Wo die Vertretung der Staaten bei internationalen Organen ohne Rücksicht auf die Beitragsleistungen geschieht, unterscheiden wir nach Myers vier Systeme der Repräsentation, nämlich:

a) das der **„Staateneinheiten“**, insofern jeder Staat, ohne Rücksicht auf die Zahl der von ihm entsandten Vertreter, nur eine Stimme besitzt und Stellvertreter in gewissen Fällen zulässig sind. Jede Vertretung eines Staates kann nur als Ganzes stimmen; die Abordnungen der einzelnen Staaten bilden also Kurien oder Kollegien;

b) das **„System der einzelnen persönlichen Vertreter“**, bei welchem jeder Staat einen Wortführer hat, der eine persönliche Stimme (individual ballot) abgibt;[68a])

c) das der **„abwechselnden Zusammensetzung“** (dehnbare oder verschiebbare Vertreterliste = flexible panel), auf dessen

---

68) So z. B. bei Konferenzen einzelner Staatsunionen. Die internationalen Unionen haben sämtlich eine Organisation, bei welcher in allen Hauptfragen die Zustimmung aller Beteiligten notwendig ist, und die Organe der Weiterbildung der Unionen sind stets Konferenzen, auf denen jeder beteiligte souveräne Staat eine Stimme hat.

68a) Diese Art der Staatenvertretung war in internationalen Organisationen, Bureaus, Komitees gebräuchlich. Bei Konferenzen kam in der Regel das Abordnungssystem, d. h. die Staatenvertretung durch mehrere Delegierten, vor.

Grundlage die Vertretung in der Cour de justice arbitrale [1907] begründet war; eine zum voraus fest bestimmte Einteilung, deren Mitglieder nach einem von vornherein vereinbarten **Ablösungsmodus** wechseln;[68b u. 68c])

d) das der „einfachen Mehrheit" (simple majority), im Sinne der regulären parlamentarischen Organe[69]); d. h. die höhere Vertreterzahl gewährt dem Staate bei der Abstimmung eine größere Stimmkraft, zweitens ist es formell möglich, daß die verschiedenen Delegierten desselben Staates nicht einheitlich stimmen, sondern eventuell in widersprechendem Sinne unter sich abstimmen können.

Dies sind Methoden der Staatenvertretung auf der Basis der Stimmberechtigung (voting-power).

Eine weiter ausführbare Kombination wäre noch die nach den **Kostenbeitragsleistungen** zu konstruierende Vertretung (expense basis).

Auf dieser Grundlage stellte Myers fest, daß von etwa 50 internationalen Konferenzorganisationen bei 10 die Teilnehmerstaaten den Status ihres Vertretungskorps nach **freiwilligen bestimmten Beitragseinheiten** (od. Beitragsquoten), bei 4 nach **gleichmäßigen obligatorischen Beiträgen**, und

---

[68b]) Dies ist die für die Prisenhofkonvention angenommene Kehrordnung (Rotationssystem), die lange die meisten Aussichten für die Bildung der Cour de justice arbitrale besaß. Diese Vertretungsmethode wäre für einen internationalen Vorbereitungsausschuß für Konferenzen gänzlich unpraktisch, da es sich bei dem um einheitliche, zusammenhängende Arbeit handelt, an der nicht wie an einzelnen Prozessen nacheinander verschiedene Personen mitwirken können.

[68c]) Ueber die Zusammensetzung und die Stimmführung des Haager Schiedshofes vgl. insbesondere: Denys P. Myers, **The Composition of the Court**, in Proceedings of Fourth National Conference of the American Society for Judicial Settlement of international Disputes Washington 1913; p. 153 ff.

[69]) Die Mehrheit der Stimmen, bzw. das politische Gewicht der Staaten entschied nur bei den halboffiziellen, oder einen engeren Interessentenkreis umfassenden Konferenzen. Ein Beispiel bietet die lateinische Münz-Union des Jahres 1885, bei welcher die Prägung der Münzen im Verhältnis zur Bevölkerungszahl vorgenommen wurde. Vgl. diesbezüglich N. R. G. Ser. 2, XI S. 73.

bei 7 nach Beiträgen im Verhältnis zur Größe des Staatsterritoriums zusammengestellt hatten.[70])

Es kann als erwiesen gelten, daß bei sämtlichen offiziellen Konferenzen, Staatenunionen, Ratsversammlungen (council), internationalen Bureaus oder sonstigen Organen ein den Kontrahenten annehmbarer Vertretungsmodus sich ausgebildet hat, und daß der Grundsatz der Gleichheit in einer dem verfolgten Zweck entsprechenden Weise beobachtet worden ist.[71])

Das Wesentlichste, worauf es bei sämtlichen Variationen der Staatenvertretung ankommt, ist, daß die betreffenden Staatswesen auf internationalen Konferenzen dermaßen vertreten seien, wie es ihrer jeweiligen staatsrechtlichen Verfassung am besten entspricht. Diese Erwägung ist aber in ihren Konsequenzen schwer übersehbar. Wo ist nun die Grenze zu ziehen zwischen staatsartigen Nebenländern und Kolonien? Welche Stellung haben die Glieder von Bundesstaaten und Realunionen?

Die prinzipiell richtige und bisher befolgte Regel ist die, daß im internationalen Verkehr als Einheit betrachtet wird, was eine selbständige Verfügungsbefugnis über die inter

---

[70]) Vgl. Myers, ibid., S. 91.

[71]) Die Verhandlungen der Haager Konferenzen, in denen so häufig die Gleichheit der Staaten in Frage stand, liefern freilich kein reichhaltiges Material zur näheren Bestimmung dieses Rechtssatzes. Die Nicht-Großmächte, welche sich auf die Gleichheit der Staaten beriefen, haben weder einen Grund für die Notwendigkeit der Rechtsgleichheit angegeben, noch die Bedeutung der letztern erörtert. Sie sind davon ausgegangen, daß dieser Satz die Grundlage des Völkerrechts sei und prinzipiell überhaupt nicht zur Diskussion stehe. Von seiten der Großmächte ist das Prinzip, innerhalb der Konferenz wenigstens, nie ausdrücklich angefochten, vielmehr von einzelnen sogar förmlich anerkannt worden. Die Vereinigten Staaten suchten den allerdings unmöglichen Beweis zu erbringen, daß das von ihnen vorgeschlagene Rotationssystem die Gleichheit der Staaten respektiere, weil jeder Staat einen Richter ernennen könne. — Vgl. Huber, M., Die Gleichheit der Staaten, S. 95 fg.

Die Zahl jener Konferenzorganisationen, in welchen die Staaten sich im Verhältnis der Beitragsleistungen vertreten ließen, war gering und wegen ihres zumeist bloß halboffiziellen Charakters beeinflußten sie die Entwicklung der internationalen Praxis auch weniger.

national zu ordnende Materie besitzt. Diese Befugnis besitzt im allgemeinen nur der souveräne Staat, in Bundesstaaten der Bund.

Was die spezielle Behandlung der Nebenländer betrifft, so muß gesagt werden, daß der Mutterstaat, falls er gewissen Kolonien die Autonomie gewährt, und diese auch einen eigenen internationalen Verkehr haben, diesen eine Stimme bei internationalen Konferenzen einräumen muß, welche dann für sie, und zwar nur für sie wirksam und verbindlich sein sollte. Diese Kumulation von Individualstimmen wäre eben für die speziellen Wünsche und Interessen der Kolonien von besonderem Wert.[71a])

[71a]) Es sei hier darauf hingewiesen, daß u. a. der holländische **Anti-Orlog Raad** allgemein verbürgte internationale Handelsfreiheit oder wenigstens ein System **gleicher Behandlung aller Nationen** in Kolonialgebieten verlangt. Beachtung verdient in diesem Zusammenhang die Schrift von Henri Lambert „Un autre aspect de la question européenne et une solution". Der Autor geht ebenfalls davon aus, daß ein dauerhafter Friede nur auf das Recht gegründet werden könne. Dieses Recht besteht nach ihm vor allem in einer „politique favorable au développement économique de toutes les nations, sans exception . . . La paix sera assurée par le droit, lorsque les nations connaîtront et pratiqueront le vrai droit international, caracterisé par la liberté du commerce et susceptible ainsi d'être reconnu par toutes parce que respectueux des intérêts primordiaux de toutes". Der Verfasser sucht nachzuweisen, daß durch die Handelsfreiheit auch die Probleme der Nationalitäten, Rassen, Charaktere, Sprachen etc. ihre Lösung finden würden. Lambert fordert daher: „Une Conférence à laquelle **toutes les nations du monde** seraient invitées à participer devrait être réunie immédiatement avec la mission de passer entre tous les peuples coloniaux une convention ouvrant les colonies de tous au libre commerce de tous. Cette conférence aurait, en outre à s'efforcer d'aboutir à une seconde convention par laquelle les nations, en aussi grand nombre que possible, s'engageraient à abaisser graduellement leurs droits douaniers métropolitains". Viele politische Zerwürfnisse könnte man sich ersparen, wenn es gelingen würde, dem Prinzip der Handelsfreiheit in allen Kolonialgebieten unbedingte Geltung zu verschaffen und der sicherste Weg dazu wäre offenbar der, daß in einer allgemeinen Konvention, wie sie der künftige Friedensvertrag darstellen wird, die Staaten sich sämtlich gegenseitig die Durchführung der Handelsfreiheit in ihren Kolonien zugestehen würden. Der künftige Friedenskongreß sollte also den Grundsatz der Politik der **offenen Türe** proklamieren und zugleich auch dafür Sorge tragen, daß durch Aufstellung

Bei dieser Betrachtung ist ein Dreifaches ins Auge zu fassen. Bei der Vertretung auf der Grundlage der Abstufung des Stimmrechts nach der Stimmberechtigung (voting-power) kann das geschilderte System der **Staateneinheiten** mindestens dergestalt zur Anwendung kommen, daß jeder souveräne Teilnehmerstaat für sich und seine Pertinenzen eine Kollektivstimme beim Abschlusse völkerrechtlich wichtiger, sog. Hauptverträge führe, und Sonderstimmen zugunsten autonom-kolonialer Sonderinteressen nur bei weniger wichtigen Nebenkonventionen abgegeben werden.

Die zweite Möglichkeit ist, daß der Ober- bezw. Mutterstaat auf internationalen Konferenzen mit seinen Nebenländern bei sämtlichen Haupt- und Sonderkonventionen insgesamt eine Kollektivstimme hat. Dies ist tatsächlich der Fall gewesen bei Verträgen wirtschaftlich-politischer Art, namentlich bei Zollverträgen, wobei der Oberstaat die Vertretung der Interessen seiner Gebietsteile oder der unter seiner Gebietshoheit stehenden Länder übernommen und die Vereinbarung im eigenen Namen abgeschlossen hat.[71b]) Einzelinteressen sind somit nach außen hin natürlich nicht wirksam, sondern innerhalb des Rahmens der Zentralpolitik des Oberstaates verblieben: okkult.

Die dritte Variante ginge endlich von dem Muster der Zusammensetzung des deutschen Bundesrates aus, in welchem Organ sich die Stimmenzahl der einzelnen Mitgliedstaaten, unter Berücksichtigung der Rechte souveräner Staaten, nach der Bevölkerungszahl bemißt.

---

von allgemein gültigen Bestimmungen seine Ausführung im praktischen Verkehr gesichert bleibt. — Vgl. zunächst **Die Grundlagen eines dauerhaften Friedensvertrages**; Denkschrift, herausgegeben vom Schweizerischen Komitee zum Studium der Grundlagen eines dauerhaften Friedensvertrages, Olten 1915; 59 u. 59 N. 2.

[71b]) Vgl. zu diesem Punkt die Neutralisierung von Kolonialgebieten, in obiger Denkschrift, S. 53: „Das Wesentliche einer Neutralitätserklärung der kolonialen Territorien wäre gerade die Unverletzlichkeit der betreffenden Kolonialgebiete und ihre Garantierung von Seiten der übrigen Mächte. Wir möchten hier nur nochmals hervorheben, wie ungeheuer wichtig es für die künftige Politik werden könnte, wenn man sich entschließt, den kolonialen Besitzstand allenthalben gemeinsam festzulegen und vertraglich wechselseitig zu garantieren.“

Nach diesem Verfahren müßte man bei der Festsetzung der Stimmenzahl der souveränen Staaten sämtliche zu den betreffenden Staatsgebieten gehörenden Pertinenzen und Teile in Betracht ziehen. Hierdurch könnte eine umfassende und tiefgehendere, den allgemeinen Bedürfnissen des Gesamtstaates entsprechendere Vertretung erzielt werden. Eine Voraussetzung wäre selbstverständlich, daß die Staaten hinsichtlich ihrer auswärtigen Stellung, also völkerrechtlich, einander doch gleich blieben, d. h. daß kein Staat vor dem anderen irgendeinen Vorrang hätte, auch wenn seine Delegation eine doppelt oder dreifach so große Stimmenzahl besäße, als die eines Kleinstaates. Die andere Voraussetzung ist, daß die Festsetzung der Stimmenzahl, die einer Ländergruppe zukäme, keinesfalls von der inneren staatsrechtlichen Struktur derselben abhängig gemacht werden dürfte.

Die Geltendmachung einer zum voraus normierten Stimmenserie hätte aber ausschließlich bei der Vorabstimmung über die Anträge und Entwürfe, bezw. nur in den engeren Ausschüssen einen praktischen Wert. Bei der endgültigen Schlußabstimmung über die Entscheidung der Annahme oder der Ablehnung der fertigredigierten Projekte kann nur das Einstimmigkeitssystem, eine Verbindung zu Stimmeneinheiten, angewendet werden. Denn in der Verkündung ihrer Willensentscheidung müssen alle Staaten frei und gleich beweglich bleiben. —

Resümee und Thesen.

1. Die bisherigen politischen Kongresse und Konferenzen sind alle nach dem System der Einheiten (state unit) organisiert gewesen. Die Anwendung der politischen Staatenverträge auf die Kolonien und die Nebenländer ist von der Entscheidung des Ober- oder Mutterstaates abhängig gemacht worden. Hier kommt also die Souveränität des Staates voll zur Geltung, indem diese nach außen als Staateneinheit erscheint. —

2. Die geschilderten verschiedenen Methoden der Vertretung hatten sich ausschließlich in der Praxis der ver-

waltungstechnischen und administrativen Konferenzen ausgebildet, und zwar folgendermaßen:

Manchmal waren die Kolonien und die halbsouveränen Staaten von der Vertretung des suzeränen Staates äußerlich selbständig, mit einer gewissen **zum voraus bestimmten Stimmenzahl, vertreten.** Mitunter wurden diese aber durch die Delegation des Mutterlandes als solche repräsentiert, jedoch so, daß die abhängigen Gebietsteile dabei kein besonderes Stimmrecht besaßen (Staateneinheiten mit Stellvertretung = state unit with proxy); bloß in einigen seltenen Fällen wurden die größeren Kolonien von gewissen internationalen Konferenzen überhaupt ferngehalten und ihnen nur das indirekte Beitrittsrecht in der Weise gewährt, daß der Oberstaat für die Kolonien besonders beitreten konnte. —

3. Die Vorteile des Systems der Staateneinheit sind:

a) dadurch, daß jedem souveränen Staat bloß eine Stimme eingeräumt wird, kann die Delegation eines Staates nur solidarisch auftreten;

b) die Abstimmung ist einfacher und übersichtlicher, und das politische Gewicht der einzelnen Staaten tritt deutlicher zutage, als wenn den Nebenländern Sonderstimmen eingeräumt würden. Eine Zersplitterung wird also infolge der Zentralisierung der vorhandenen Interessengruppen und der eher monopolistischen Stellung des Gesamtstaates vermieden und eine Verständigung mit dritten Vertragsparteien erleichtert;

c) daß die Ausdehnung der von dem souveränen Staat eingegangenen Vereinbarungen auf die verschiedenen Gebietsteile oder Interessensphären von dem Oberstaat abhängt;

d) daß die Berücksichtigung der Sonderinteressen der Staatsteile oder der unter dem Machtbereich der Souveränität eines Staatswesens liegenden Dependenzen gleichwohl, und zwar durch Ergänzung der Delegation des Oberstaates durch einzelne Sonderabgeordnete, erfolgen kann. —

4. Die Vorzüge, welche hinwiederum das System der eigenen Vertretung abhängiger Staaten vor dem obigen Verfahren voraus hat, sind:

a) eine einflußreichere, ergiebigere und auch sicherere Behauptung der **Sonderinteressen**;

b) die Ermöglichung einer allgemeinen, fast universellen Beteiligung;

c) die abhängigen Gebiete für internationale Angelegenheiten zu interessieren und ihnen einen Teil der Verantwortung zu überlassen;

d) die Begünstigung der Tendenz zur wirtschaftlichen Isolierung vom Mutter- bezw. Oberstaate, wenn dies durch die Verhältnisse geboten erscheint;

Die letztgenannte Methode der Vertretung weist aber auch einige Schattenseiten auf, u. zw.:

aa) die Möglichkeit einer Dismembration der Stimmkraft, welche das Gewicht des Staatsganzen auf der Konferenz vermindern oder aufheben kann;

bb) die Erschwerung der Einigung und dadurch eine Verlangsamung der Verhandlungen. —

5. Die Methode, nach welcher die Staaten ihren größeren Kolonien gestatten, mit beratender Stimme vertreten zu sein, entspricht der gegenwärtigen staats- wie völkerrechtlichen Auffassung am besten. Ein souveräner Staat wird jedenfalls am besten selbst bestimmen oder beurteilen können, ob die spezielle Geltendmachung und Berücksichtigung der Sonderinteressen gewisser Nebenländer in concreto mit dem dem Abhängigkeitsverhältnis zugrundeliegenden Vertrage vereinbar ist oder nicht. —

6. Das Vertretungssystem nach dem Verhältnis zu der Bevölkerungszahl, bezw. nach der Bedeutung und Größe der Staatsterritorien, ist von vornherein indiskutabel, da es den Grundsatz der Gleichheit der Staaten in der schroffsten Weise verletzt. Es wäre ja auch undurchführbar wegen der Majorisierung der kleineren Staaten durch die größeren. —

7. Allen diesen Gefahren hilft das System ab, wonach die Staaten nicht mit eigenmächtig, d. h. von sich aus zu bestimmender, sondern mit einer durch ein **internationales Zentralorgan** zum voraus festgesetzten Stimmenzahl auftreten würden, deren Höhe sich auch nach der Zahl und

dem Gewicht der autonomen kolonialen Besitzungen richten und ein gewisses Maximum nie überschreiten dürfte. Das Mutterland als solches hätte aber trotzdem nur eine Einheitsstimme. Denn nichts hindert die Konferenzpraxis, das Prinzip von der absoluten Staatengleichheit unter gegebenen Umständen in dem Sinne zu modifizieren,[72] daß selbst die souveränen Staaten außer der obligatorischen beschließenden Stimme noch über eine Anzahl von beratenden Stimmen verfügen sollten, welche sich nach der Ausdehnung ihres festländischen Territoriums, bezw. nach der Bevölkerung und eventuell dem Grade der Zivilisation richten würde.

[72]) Ueber die Stellung der Nationen zu dem Grundsatz der Gleichheit der Staaten vgl. Huber, M., Die Gleichheit der Staaten, S. 96. — Im französischen Gelbbuch über die Haager Konferenz wird der Grundsatz als solcher wenigstens nicht direkt angefochten, und die Denkschrift der deutschen Reichsregierung geht über die Frage der Gleichheit stillschweigend hinweg. Dagegen kommt im britischen Blaubuch ein die absolute Gleichheit negierender Standpunkt unverhohlen zum Ausdruck, indem der erste britische Bevollmächtigte den Anspruch der mittleren und kleineren Staaten auf Gleichheit nicht nur hinsichtlich der Unabhängigkeit, sondern auch mit Bezug auf die Teilnahme an internationalen Institutionen ablehnt und in Aussicht stellt, daß angesichts der Prätentionen der kleineren Staaten die Großmächte sich in Zukunft wohl veranlaßt sehen dürften, auf eigene Faust, d. h. durch Verständigung in ihrem engeren Kreise, vorzugehen. Aber auch das französische Gelbbuch verrät, obwohl in viel weniger bestimmter und überraschender Form, eine verwandte Auffassung, wenn es sagt: „Un projet de Cour internationale, discuté dans une conférence élargie, où quarante-quatre Puissances avaient chacune une voix, ne pouvait rallier l'unanimité nécessaire qu'à la condition de tenir compte non seulement des intérêts, mais des susceptibilités en présence. Sans doute, l'application pure et simple du principe de l'égalité des Etats n'était demandée par personne, mais une inégalité trop marquée ne pouvait pas d'avantage être acceptée“.

Die Vorbereitung der Kongreß- und Konferenztraktanden.

Die Aufstellung einer Verhandlungsbasis (Entwürfe, Anträge, Programmvorschläge).

Allgemeines.

Durch die Veröffentlichung der Initiative zur Einberufung der internationalen Zusammenkünfte, welche in der Regel nur ein summarisches Programm enthält, ist nur ein Teil der Vorarbeiten erledigt.[1] Dieses gedrängte Programm[1a]) pflegte jeweils den materiellen Anlaß bezw. die Motive des Zusammentrittes zu enthalten.

Die zum Zwecke der Einberufung von politischen Kongressen und Konferenzen ausgewechselten Noten der verschiedenen Kabinette enthielten lediglich die Angabe des Zieles der betreffenden Zusammenkünfte. Von einem regelrechten Programm, welches in vollem Umfange als Basis der Verhandlungen dienen konnte, kann nur bei den modernen Konferenzen die Rede sein.

Die zur Verwirklichung von rechtsetzenden Konferenzen versandten Einladungszirkulare enthielten bezüglich der Traktanden derselben schon nähere und ausführlichere Angaben. Ein förmliches Arbeitsprogramm wurde in der Regel schon dem ersten Zirkularschreiben beigefügt. Dies erfolgte zum Zwecke der Förderung einer allgemeinen Verständigung und dazu, den Regierungen Gelegenheit zu gewähren, nach dessen Studium ihren Vertretern entsprechende Instruktionen erteilen zu können.

---

[1]) Die mit der Einberufung einer Staatenkonferenz verbundene doppelte Tätigkeit bringt treffend zum Ausdruck de Lapradelle: **„Convoquer une Conférence internationale, c'est proposer un thème et tracer un plan."** Rev. Gén. d. Droit International Public, XVI p. 417.

[1a]) Die Grenzen der sachlichen Kompetenz liegen in dem internationalen Charakter der betreffenden Gegenstände. Was seiner Natur nach Sache nationaler Interessen ist und keine internationale Seite aufweist, gehört nicht vor das Forum der Kongresse und Konferenzen. Vgl. übrigens F. v. Martens II S. 228.

Der Vorschlag eines Konferenzprogramms ist also die erste Tätigkeit, um die Verhandlungsgegenstände diskussionsreif zu gestalten. Dieser dient auch dazu, das Programm weiter auszubauen und durch weitere Vorschläge einzelner Regierungen zu ergänzen.

Der Erfolg einer internationalen Konferenz wird zunächst durch gründliche und ausführliche Vorarbeiten gesichert. So oft eine Konferenz resultatlos verlief, trug daran die Schuld stets das Versäumnis der Aufstellung ausführlicher, grundlegender Vorentwürfe, das improvisierte, überhastete und in der Ungewißheit tastende Arbeiten.

Die erste Vorbereitung der internationalen Kongresse und Konferenzen ging stets von dem anregenden Staate aus. In der Weiterentwicklung der Verständigungsgedanken stand sodann der anregende Staat nicht mehr allein da, sondern beteiligte sich an diesem Ausbau gemeinsam mit den interessierten Staaten.

Das Interesse der Staaten für internationale Konferenzen kommt sogleich durch ihre Bereitwilligkeit, das Werk durch eigene Vorschläge zu fördern, zum Ausdruck. Das Maß des Interesses und die Summe der geleisteten Vorarbeiten beeinflussen die ganze Organisation sämtlicher Zusammenkünfte der Staatendelegierten.

Es ist bereits oben[2]) gesagt worden, daß die Vorbereitung zu Konferenzen in eine diplomatische und eine technische Tätigkeit zerfällt. Dies gilt aber nur für die völkerrechtsetzenden Zusammenkünfte der neueren Zeit.

Die bisherigen Kongresse und Konferenzen politischer Natur sind vorwiegend als diplomatische Angelegenheiten aufgefaßt und dementsprechend eingeleitet oder vorbereitet gewesen. Sie waren stets das Ergebnis geheimgehaltener diplomatischer Unterhandlungen und vertraulicher Beratungen. Gewiß gingen diesen auch Vorbereitungen mit bestimmtem Ziele voran; allein alle diese Anordnungen wurden in eine größtenteils undurchdringbare Form gehüllt.

Die bedeutsamen politischen Kongresse stellten stets eine Fortsetzung von Debatten, welche bereits auf vorher-

[2]) Vgl. oben: Die Entwicklung des Einladungsverfahrens, S. 48.

gehenden Konferenzen gepflogen wurden und gewöhnlich nicht zu allgemein gewünschten Resultaten führten, dar.[3])

Letztere waren aber nicht von vornherein zu dem Zwecke einberufen worden, daß ihre Arbeiten die Grundlagen späterer, feierlicherer Zusammenkünfte schaffen sollten. Erst dann dachte man an einen Kongreß, wenn eine versuchsweise Verständigung bei einer „Konferenz" nicht in jeder Hinsicht zu einwandfreien und zufriedenstellenden Vereinbarungen führte.[4]) Aus diesem Grunde wurden die politischen Kongresse durch mündliche Vorberatungen eingeleitet. Die schriftliche, d. h. die sogen. technische Vorbereitung wurde fast immer unterlassen.

Der Umstand, daß es die Staaten in den Vorarbeiten bei einem mangelhaften Vorvertrag oder bei mündlichen Einzelbesprechungen, bei diplomatischen Unterredungen bewenden ließen, die Mehrzahl der rechtsetzenden Konferenzen hingegen nicht zu unterschätzende Vorstudien, Vorentwürfe und Anträge erbrachten, gibt Veranlassung zu einer gesonderten Behandlung dieser beiden Hauptarten der internationalen Staatenzusammenkünfte.

I. Politische Kongresse und Konferenzen.

A) Politische (Friedens-) Kongresse.

Zwecks der Zusammenstellung des Programms des Wiener Kongresses vom Jahre 1814/15 wurden vor seiner Eröffnung so gut wie keine transitorischen Maßnahmen getroffen. Ein nur durch vertrauliche Unterredungen und zahlreiche Intriguen eingeleiteter Kongreß sollte die große und würdige Aufgabe, die Bestimmungen des Pariser Friedens-

---

[3]) Eine Ausnahme bildet die Konstantinopeler Konferenz vom Jahre 1876/77, welche gleichfalls durch konferenzmäßige Vorverhandlungen eingeleitet wurde, wie mancher große Kongreß.

[4]) Pasquale Fiore sagt: „L'histoire des congrès n'est autre chose qu'une succession continuelle de traités de paix n'ayant d'autre but que de mettre un terme provisoire aux maux infinis de la guerre et d'assurer la politique des faits accomplis." Vgl. Pradier-Fodéré, Traité de Droit internat. public, VI S. 294.

vertrages im einzelnen zu vervollständigen und hierdurch die europäische Ordnung wiederherzustellen, erfüllen![5])

Die Möglichkeit zu beachtenswerten Vorarbeiten zum Kongreß war schon insofern nicht vorhanden, als keine Teilnehmerpartei von vornherein wußte, in welcher Richtung die Debatten sich bewegen und ob diese überhaupt zum Ziele führen würden.[6])

Man erhoffte die Lösung der strittigen Fragen am Kongresse selbst, in der Anwesenheit der Vertreter der maßgebenden Mächte, von deren Laune man die gegenseitigen Konzessionen und Nachsichten abhängig machte.

So geschah es, daß die Zeit vom 30. Mai bis zum Beginne des Kongresses, dem 1. November, ohne eine bemerkenswerte Vorbereitung der Traktanden verstrich. Vielmehr wurde von allem Anfang an für den würdigen Empfang der Diplomaten und Gäste gesorgt. Das Hauptaugenmerk wurde auf die großartigsten Veranstaltungen zu Vergnügungen und auf die Clous der glänzenden Soireen gerichtet; die Ausarbeitung eines Kongreßprogramms dagegen völlig vernachlässigt.[7])

---

[5]) Vgl. hierzu Freksa, a. a. O. S. XIII u. 19: Da die französische Revolution ein Ideenkampf war, gemäß den doktrinären Anschauungen des 18. Jahrhunderts, so dürfen wir uns nicht wundern, daß die Ideen und Schlagworte auf dem Wiener Kongreß regierten: daß wir Phrasen lesen, die wir nicht für ernst gemeint halten, die aber den Männern jener Zeit heilige Ueberzeugung waren. Nur die eine große Idee behauptete sich im Kongresse: die Idee eines Europa, dessen Stämme und Völkermassen eine kulturelle Einheit zu bilden hätten.

[6]) Vgl. de Metternich, Mémoires, I p. 48: Le voyageur appelé à Vienne dans l'hiver de 1814, au milieu des fêtes et des plaisirs, aurait juré que le plus grand accord régnait entre les souverains; l'Impératrice d'Autriche brodait même un beau drapeau, sur lequel était écrit en lettres d'or: „Ils sont unis à jamais.“ Et pourtant de grandes causes de désordre agitaient le Congrès et laissaient entrevoir **une guerre menaçante.** —

[7]) Vgl. Seignobos, a. a. O. S. 2: Die österreichische Regierung hatte eine höfische Kommission eingesetzt mit dem Auftrag, ihren Gästen den Aufenthalt angenehm zu gestalten; so verstrich die Zeit mit Empfängen, höfischen Festen und Soireen.

Einzig bezüglich der Auswahl des Ortes, wo der Kongreß tagen sollte, traf man, und zwar bereits anläßlich der Unterzeichnung des Pariser Friedensvertrages, eine vorherige Einigung.[8]) Dies war aber sicherlich nicht das wesentlichste Moment.

Zwar bezeichnete der erste geheime Artikel des Pariser Vertrages vom 30. Mai 1814 dessen Signatare als in jeder Hinsicht berechtigt („pleinement qualifiés") dazu, einen Ausschuß zu bilden, welcher nicht definitiv entscheiden, sondern die Vorbereitung vornehmen und die Vorfragen für die Verhandlungen des Kongresses diskussionsfertig gestalten sollte.[9]) Allein dazu kam es nicht. Die Grundzüge der Regelung wurden bloß von den vier Alliierten unter sich in geheimen Vorbesprechungen festgestellt.[10]) Von einer systematischen, allgemeinen Vorbereitung der Traktanden für den Wiener Kongreß, im Sinne der Beschleunigung des Ausgleichs, konnte schon deshalb kaum eine Rede sein, da einzelne Mächte

---

8) D'Angeberg sagt, a. a. O. S. 34: „Si l'on avait choisi Vienne, c'est qu' indépendamment de sa situation centrale des ressources immenses qu'elle offrait pour les distractions et les fêtes durant un long Congrès, et du caractère charmant de ses habitants, les Souverains alliés avaient voulu donner un témoignage de gratitude à l'empereur d'Autriche pour sa conduite si ferme, si prudente dans la guerre, et encore pour cette résignation qui lui avait fait préférer le repos de l'Europe à un trône pour sa fille bien-aimée Marie-Louise."

9) Vgl. Klüber, Akten, VIII S. 66: Extrait d'une note du plénipotentiaire français, M. le prince de Talleyrand; en date de Vienne le 3 Octobre 1814: „. . . . Une commission, non pas qui décide, mais qui prépare les questions préliminaires pour la décision du Congrès."

10) Sämtlichen Friedensverhandlungen der Weltgeschichte diente eine Grundidee, eine sog. Basis als Leitfaden. Derartige Grundideen für Friedensunterhandlungen waren z. B. der Status quo ante bellum, oder die Bestimmungen, daß jede Macht ihre während des Krieges gemachten Eroberungen behalten solle (sog. Basis uti possidetis). Aber auch die Bestimmung, daß jede Macht Eroberungen gegen gleichwichtige ihres Gegners zurückgeben solle, konnte als Basis für Friedensunterhandlungen dienen; so sollte z. B. als Grundidee für die ersten Pariser Friedensunterhandlungen die Bestimmung gelten, daß Frankreich die Grenzen wie am 1. Januar 1792 erhalten solle. Für die Friedensunterhandlungen, die zum zweiten Pariser Frieden führten, war der Beschluß maßgebend, daß Frankreich die Grenzen vom Jahre 1790 erhalte. —

diese einseitig in die Hand nehmen und sich hierdurch als die leitenden Mächte der Zusammenkunft aufspielen wollten.[11]) Die Bevollmächtigten solcher Mächte, die einen entscheidenden Einfluß auf den Kongreß geltend machen wollten, ließen vor der allgemeinen Zusammenkunft in Wien mehrere Deklarationen und Publikationen verbreiten, in welchen diese nach individueller Auffassung die Richtung der Debatten mit aller Knappheit und zuweilen in richtiger Form gewiesen hatten. In diesen war in der Regel auch eine Spur der Geschäftsordnung enthalten. Die Bevollmächtigten Englands[12]) und Frankreichs[13]) wetteiferten geradezu in der Veröffentlichung

---

[11]) England bereitete sich vor, zunächst als die „leitende Macht" des Kongresses aufzutreten und den Kampf gegen die Ansprüche Rußlands zu beginnen. Vgl. v. Bernhardi, I S. 44. —

[12]) Vgl. Projet de déclaration à donner sur le mode de constituer le congrès et d'y traiter les affaires, ainsi que sur la suspension de son ouverture; proposé par Lord Castlereagh, plénipotentiaire anglais, le 3 Octobre 1814; abgedr. in Klüber, Akten, VIII S. 64: „Les puissances qui ont signé le traité de Paris, ayant par le 32me article invité celles qui, d'un côté ou d'autre, ont pris part à la dernière guerre, à envoyer des plénipotentiaires à Vienne, pour compléter dans un Congrès général les arrangements dudit traité, et le 1er article secret portant, que les arrangements desquels doit résulter un système d'équilibre réel et durable en Europe, seront réglés au Congrès sur des bases arrêtées par les puissances alliées entre elles, et d'après la disposition générale contenue dans les autres articles secrets: les cours signataires du traité de Paris, par lequel le présent Congrès a été créé, se croient obligées de soumetter à sa considération et approbation le plan d'arrangement qu'elles jugeront le plus conforme aux principes reconnus comme devant servir de base au système général de l'Europe." Vgl. ferner noch de Flassan, ibid. I S. 22.

[13]) Vgl. Projet de déclaration, sur la forme et la marche à suivre dans les délibérations du congrès; communiqué à Vienne, le 30 Septembre 1814, à M. le prince de Talleyrand, plénipotentiaire français; abgedr. Klüber, Akten, VIII S. 60 f: „.... C'était d'une nécessité évidente de simplifier le travail en le concentrant; mais dans le choix des mesures les plus propres à remplir ce but, on était placé entre deux écueils qu'il importait également d'éviter; celui de faire naître des complications interminables, et celui de blesser de justes prétentions en fixant des lignes des travaux préparatoires, on a cherché, autant que possible à faciliter la marche du Congrès, à maintenir les principes auxquels il doit son origine, et à écarter les inconvénients et les retards inséparables ...."

solcher Verhandlungspläne, welche am Kongresse jedoch mehr oder weniger unberücksichtigt blieben, weil sie parteiische Anschauungen vertraten.

Der englische Bevollmächtigte trat für die Leitung der Verhandlungen durch die vier Verbündeten ein, der erste Delegierte Frankreichs, Fürst Talleyrand, forderte hingegen, daß die vorbereitende Kommission des Kongresses die Bevollmächtigten aller acht Signatarmächte des Pariser Friedens, also zunächst auch Frankreich, umfassen solle. Er protestierte aber auch gleichzeitig gegen die angemaßten Vorrechte der „Alliierten“ auf einem Friedenskongresse, welcher eine Versammlung aller Staaten zur freien Diskussion über die europäische Wiederherstellung darstellen sollte.[14])

Es wurde vom Kongreß schließlich der Arbeitsplan dessen genehmigt, der es am besten verstanden hatte, durch seine Beredsamkeit und persönlichen Eigenschaften die „Prinzipien des öffentlichen Rechts“, hinsichtlich der gemeinsamen Zusammenarbeit aller Berechtigten, auch an diesem Gegenstand, zu verteidigen: Talleyrand.[14a]) Man gab den Wünschen des gewandten französischen Diplomaten schließlich nach und befolgte formell[15]) den von ihm gewiesenen Weg.[16])

Im Sinne des Entwurfes einer Geschäftsordnung Talleyrands sollte die Vorarbeit, für alle der späterhin von der

---

[14]) Vgl. Zaleski, Die völkerrechtliche Bedeutung der Kongresse, Dorpater Diss. S. 20: Dieser Ausschuss sollte mit der Vorbereitung aller allgemeinen Interessen des Kongresses und mit der Leitung desselben beauftragt werden und dem Kongresse selbst die definitive Entscheidung vorbehalten bleiben.

[14a]) Vgl. hierzu Seignobos, ibid. S. 3. — Twiss, Le Congrès de Vienne, p. 202 s.

[15]) Vgl. Nys, E., Le droit international, Bruxelles 1912, T. II p. 490.

[16]) Vgl. v. Bernhardi, ibid. I S. 39 f.: „.... Lord Castlereagh suchte einzulenken und sich Frankreich zu nähern. Er teilte seinerseits eine neue, durchaus veränderte „Erklärung“ der leitenden Mächte des Kongresses, die in seiner Kanzlei entworfen worden war, schon vorläufig, ehe sie amtlich zur Beratung gebracht wurde, in vertraulicher Weise dem Fürsten Talleyrand mit. Diesem Entwurf zufolge sollten acht Mächte das leitende Central-Comité des Kongresses bilden, in das nun auch Portugal und Schweden berufen wurden.“

Gesamtheit des Kongresses zu entscheidenden Fragen, zweierlei Tätigkeit umfassen, u. zw.:

1. Ein Ausschuß sollte die zu erörternden Fragen nach allgemeinen Gesichtspunkten (questions générales) zusammenstellen; 2. ein zweiter Ausschuß hätte diejenigen Fragen, welche die Organisation Deutschlands betreffen, in Erwägung zu ziehen.[17])

S. noch Klüber, Uebersicht der diplomatischen Verhandlungen des Wiener Kongresses, S. 45 f: „Fürst Talleyrand schlug in einem Schreiben vom 5. Oktober an Lord Castlereagh vor, daß die Bevollmächtigten der acht Mächte bloß eine (allgemeine) Commission für Vorschläge bilden möchten, welche dem Kongreß zu machen seien (Comité de propositions), und daß dieselben Minister zur Vorbereitung der Arbeiten besondere Kommissionen ernennen möchten. Der erste Teil dieses Vorschlags fand keinen Anklang, wohl aber der zweite. Ihm zufolge wurden nach und nach verschiedene **Hauptkommissionen**, Ausschüsse oder Comités niedergesetzt, denen die Vorbereitung der Fragen übergeben wurde.“ — Das Komitee für die Errichtung und Verfassung des deutschen Bundes, welches die 5 deutschen Mächte für sich selbst errichtet hatten, wurde gebildet, ehe noch die Prüfung der Vollmachten erfolgt war. Der dritten, sog. Statistischen Kommission war die Vorarbeit für einen der allerwichtigsten Gegenstände der Kongreßverhandlungen auferlegt. — Die sechste Kommission wurde von der allgemeinen Sitzung beauftragt, einen Entwurf zu einer Uebereinkunft abzufassen (9. Februar). Während sich zwölf Kommissionen mit den Vorarbeiten beschäftigten und dieselben zum Teil schon vollendet hatten, war man mit den definitiven Beschlüssen des Kongresses wenig oder garnicht vorgerückt. — (Klüber betrachtet die Einsetzung der zahlreichen Ausschüsse, namentlich die des vorbereitenden Ausschusses, als eine absichtliche Verzögerung der Verhandlungen, um den Schein einer offiziellen Tätigkeit möglichst zu wahren und die „Lücken der Unentschlossenheit mit Vorberatungen auszufüllen.“ Ebenda, S. 35 f.)

Vgl. ferner Nys, ibid. III S. 11: Le „comité des Huit“ se chargea de la préparation de toutes les affaires générales du congrès de Vienne et de la direction suprême; comme des légations avaient plusieurs ministres plénipotentiaires, il comprenait une vingtaine de membres qui discutaient et résolvaient les questions; il désignait, du reste, les membres des autres comités qui, d'après ses instructions, préparaient les objets spéciaux.

17) Vgl. Klüber, Akten VIII, S. 63: Les objets à traiter au Congrès, seront classés dans deux séries. Le travail préparatoire des deux séries sera confié à deux Comités, dont l'un, composé des plénipotentiaires de . . . . sera chargé de la partie relative aux questions générales, et

Da aber andrerseits ein jeder bedeutenderer Diplomat seine Auffassung, in der Form eines Programms für die Verhandlungen, individuell abgestimmt zur Verwertung zu bringen suchte,[18]) trat in der Lösung der dringenden und heiklen Angelegenheiten (Materien) eine bedenkliche Verzögerung ein. Zunächst war man sich dabei darüber im Unklaren, für welchen Vorschlag man sich entschließen solle, da damals nicht nach einem objektiven Maßstab verfahren wurde. Die Folge davon war, daß die Gegenstände der Verhandlungen am Wiener Kongreß ungeordnet und in großer Mannigfaltigkeit, solche, die durch frühere Entscheidungen präjudiziert, sowie auch solche, die noch ganz unentschieden waren, zur Erörterung gelangten.[19])

Der Pariser Kongreß, vom Jahre 1856 wurde, ähnlich wie der Wiener Kongreß nur durch einen Friedensvorvertrag[20]) und den Wunsch der Großmächte, den Frieden zu sichern, eingeleitet. Von einer technischen Vorarbeit, der Aufstellung von Entwürfen, schriftlichen Vorschlägen usf., war auch da

l'autre, composé des plénipotentiaires de . . . . de celle relative à l'organisation de l'Allemagne. — (Die deutsche Bundesverfassung wurde von den Bevollmächtigten Österreichs, Preußens, Bayerns, Hannovers und Württembergs entworfen.)

18) Vgl. de Metternich, Mémoires I, S. 203f: „Je proposai un **programme** qui devait comprendre: Les délibérations entre les membres de la quadruple alliance et les représentants français réunis sous la dénomination de **Comité des cinq puissances**; La réunion plus complète des plénipotentiaires de ces cinq puissances et de ceux d'Espagne, de Portugal et de Suède sous la dénomination d'**Assemblée de huit Cours**, et leurs rapports avec les représentants des **autres Etats**; La formation d'une commission spécialement chargée de régler la situation de l'Allemagne **commission**, qui serait composée de plénipotentiaires **des Etats allemands**. Ce programme fut adopté; grâce à lui, la lourde tâche put être menée à bonne fin."

19) v. Bernhardi sagt, a. a. O. I, S. 44: Die **Art von Geschäftsordnung**, die in der „Erklärung" der acht Mächte angedeutet war, konnte natürlich in Beziehung auf alle wahrhaft wichtigen Angelegenheiten nicht zur Ausführung kommen und mußte ein toter Buchstabe bleiben. — Vgl. ferner Klüber, Akten des Wiener Kongresses I, S. 38.

20) Den Verhandlungen des Pariser Kongresses von 1856 lagen die **fünf Propositionen des Entwurfes** eines Präliminarfriedens vom 1. Februar 1856 zugrunde, welche zu Wien unterzeichnet worden waren.

keine Rede. Die Geschäfts- bezw. Tagesordnung wurde vom Präsidenten des Kongresses festgelegt, und als Grundlage der Beratungen (base des négociations) der Wiener Präliminarvertrag vom 1. Februar 1856 angenommen.[21])

Der Pariser Kongress bildet formell die Fortsetzung der Wiener Konferenzen. In materieller Hinsicht bestand aber ein Unterschied hinsichtlich der Hinzuziehung neuer und weiterer Fragen. Der Arbeitsplan wurde von allen Teilnehmern im Kongresse in der Weise festgelegt, daß der Vorsitzende des Kongresses den Antrag auf Verlautbarung von Vorfragen (questions préjudicielles) stellte, um auf dieser Grundlage die Geschäftsordnung fixieren zu können.[22])

Dem **Berliner Kongresse** vom Jahre 1878 gingen einige Sonderverhandlungen zwischen den Bevollmächtigten Oesterreichs, Englands und Rußlands voran.[22a])

Zum Gegenstand der Beratungen diente der zu San-Stefano (3. März 1878) abgeschlossene Friedensvertrag.[23]) Auch bei

---

[21]) Vgl. N. R. G. XV, S. 701: „Le président, après avoir exposé l'ordre des travaux auxquels la Conférence doit se livrer, émet l'avis de déclarer que le Protocole signé à Vienne de 1er février tiendra lieu de Préliminaires de Paix."

[22]) Es wurde beschlossen, daß zu allererst die wichtigeren Punkte des Friedensinstrumentes erörtert werden sollten. Der Vorentwurf eines Friedensvertrages wurde hernach vom Vorsitzenden von Paragraph zu Paragraph verlesen und an diese die allgemeinen Besprechungen und Bemerkungen geknüpft. — Vgl. N. R. G. XV, S. 704. In der Eröffnungssitzung des Pariser Kongresses wurden auch die Punkte eines kurzfristigen Waffenstillstandes vereinbart und diese den Höchstkommandierenden im Hauptquartiere auf telegraphischem Wege unverzüglich mitgeteilt. Der Waffenstillstand war für die Einstellung der Feindseligkeiten zu Lande und zur See wirksam, ohne Rücksicht auf die bereits bestehende Blockade. — Ebenda, S. 702.

[22a]) Vgl. Europäischer Geschichtskalender, a. a. O., Jahrg. 19, S. 100.

[23]) Vgl. N. R. G. Ser. 2 III S. 278. — Nach dem Vorschlag des Grafen Andrássy wurde nach den parlamentarischen Regeln verhandelt, und zwar derart, daß nach allgemeinen Erörterungen die besondere Diskussion der Punkte folgte. Der Vorsitzende des Kongresses, Bismarck, äußerte sich dahin: „Selon cette manière et seconde lecture: la première tiendrait lieu de discussion générale, la seconde permettrait d'entrer dans les détails." Ebenda, S. 288. Ferner wurde noch vereinbart, daß die verwickelten politischen Fragen von den Bevollmächtigten der interessierten

diesem Kongress war für die Reihenfolge der Erörterung der einzelnen Fragen der Grad ihrer Wichtigkeit ausschlaggebend und nicht etwa ihre ursprüngliche, analytische Zerlegung nach Artikelnummern.

Diese Friedenskongresse wurden also sozusagen ohne namhafte Vorbereitung der Traktanden einberufen: die schon vor der Eröffnung der Kongresse zu Recht bestandenen Präliminarverträge wurden alsdann während der Verhandlungen ergänzt, bezw. abgeändert.[24])

B) Politische Konferenzen bis zum Jahre 1878.

Die Mehrzahl der früher abgehaltenen Konferenzen hat ebenfalls ohne irgendwelche technische Vorbereitung getagt, es sei denn, daß in gewissen Fällen in den unter den Regierungen ausgewechselten Noten nicht schon einige Richtlinien über die Traktanden enthalten waren. Für die Vorbereitungsarbeiten kamen jedoch die im Interesse des Zustandekommens politischer Übereinkünfte zwischen den europäischen Großmächten abgeschlossenen Geheimverträge und vertraulichen Verständigungen juristisch nicht in Betracht, da diese nicht die Organisation der Konferenzen betrafen.[25]) Der Ausgang politischer Konferenzen wurde, wenigstens bis zur Kongokonferenz vom Jahre 1884/85, dem blinden Zufall überlassen. Sie trugen daher größtenteils den Stempel der Versuchspolitik an sich.

Staaten zuerst unter sich, auf Grund einer „entente préalable“ zur Lösung gebracht werden sollten, damit die gesamte Versammlung bloß die Aufgabe habe, die Vereinbarungen zu vervollständigen, bezw. die nötigen Schritte zu tun, um bei den betreffenden Regierungen um eine Beschleunigung der Einigung nachzusuchen. — Ebenda, S. 288.

Zu allererst wurde die bulgarische Angelegenheit, und zwar die der Abgrenzung und der Organisation Bulgariens, unter Diskussion gezogen.

[24]) Vgl. de Martens, Le Guide diplomatique, p. 195: „Quand l'ouverture d'un congrès doit avoir lieu pendant la guerre, on convient quelquefois „d'articles préliminaires“, destinés à faciliter la négociation. Ces articles doivent indiquer . . . les bases du futur traité.“

[25]) In diese Gruppe gehören insbesondere die Zusammenkünfte der Monarchen und Fürsten in Aachen, Troppau, Laibach und Verona.

Den **Londoner Konferenzen** in den Jahren 1827, 1830, 1831, 1832, 1839, 1840, 1841 lagen in erster Linie die von dem englischen Auswärtigen Amte ausgearbeiteten Entwürfe vor.[26]) Die Bevollmächtigten der Teilnehmerstaaten nahmen diese schon von vornherein ausgearbeiteten Vorschläge der englischen Regierung mit geringen Abänderungen, öfters sogar ohne irgendwelche Modifikationen, bezw. Vorbehalte, an. Dies war insbesondere deshalb leicht möglich, weil die europäischen Großmächte während dieser Zeit, hinsichtlich der Angelegenheiten kleinerer Staaten, übereinstimmende Interessen verfolgten. Diese Konferenzpraxis könnte man deswegen als die, unter dem Prestige der prävalierenden englischen Diplomatie gepflogenen gegenseitigen Vereinbarungssuggestionen der Großmächte bezeichnen.

Bei diesen Konferenzen handelte es sich nicht um die inhaltliche Umgestaltung und ausführliche Durchberatung der von Seiten der englischen Regierung vorgelegten Entwürfe, sondern in der Regel nur um die Erzielung einer Annahmeerklärung der Delegierten der übrigen europäischen Großmächte zu den Maßnahmen der englischen Diplomatie in ganzem Umfange.[27])

---

[26]) In dieser Zeit machte sich Englands Überlegenheit und politischer Einfluß auf die europäischen Ereignisse deutlich fühlbar. Die Zustimmung der übrigen Großmächte zu der auswärtigen Politik Englands erfolgte nicht ausschließlich als Huldigung gegenüber dem englischen diplomatischen Prestige, sondern manchmal infolge der Zwangslage der Verhältnisse. Mit Anregungen zu Konferenzen ging England eine Zeitlang voran. — Vgl. Seignobos, S. 704: Als die Londoner Konferenz vom Jahre 1830 eröffnet wurde, war an Stelle des Torryministeriums ein Wighministerium getreten. Lord Palmerston übernahm die Regierung und schlug eine Politik der Verständigung zwischen den beiden Staaten Frankreich und England ein. Er verständigte sich mit dem französischen Vertreter Talleyrand dahin, den Grundsatz der absoluten Abtrennung Belgiens geltend zu machen. Die Gesandten der Ostmächte, die keine genauen Instruktionen hatten, gaben nach. Die Konferenz diktirte den beiden Parteien einen Waffenstillstand, dann anerkannte sie die Unabhängigkeit Belgiens. (Dez. 1830).

[27]) Die englische Diplomatie beschleunigte auf Konferenzen die Erreichung der Zustimmung zu den von ihr aufgestellten Entwürfen mit allen Mitteln. Hauptzweck der englischen Politik war, nach kürzeren

Bei gewissen Friedenskonferenzen bildeten die, teils vor der Eröffnung der betreffenden Konferenz, teils von den Bevollmächtigten der konferierenden Staaten vorgelegten, diplomatischen Noten die gesamte Grundlage der Verhandlungen. So war es der Fall z. B. bei den Wiener Konferenzen im Jahre 1855 und der Pariser Konferenz 1866.[28])

---

und wenigeren Sitzungen zu einer Einigung zu gelangen. — Vgl. diesbezüglich die Protokolle der Londoner Konferenz in der Angelegenheit der deutsch-dänischen Frage, vom Jahre 1850; **Staatsarchiv,** IV, S. 24ff.: Der englische Bevollmächtigte legte den Abgeordneten den **Entwurf eines Vertrages** vor. Der Bevollmächtigte Österreichs nahm den Entwurf nur „ad referendum" an, da ihm seine Instruktionen eine endgültige Zusage nicht erlaubten. Dies machte einen Strich durch die Rechnung Englands, welches beabsichtigte, die Unterzeichnung des Vertragsentwurfs möglichst rasch, „séance tenante", zu erreichen. Auch die in derselben Angelegenheit im Jahre 1852 zusammengekommene Londoner Konferenz verfolgte den Hauptzweck, die englischen Vorschläge durch die anderen Bevollmächtigten ehebaldigst unterzeichnen zu lassen und aus den Entwürfen einen formellen Vertrag zu gestalten.

[28]) Vgl. N. R. G., XV, S. 544 ff.:

Der Friede zwischen Rußland und der Türkei wurde am 8. August 1854 vermittels Notenaustausches hergestellt. Diese Noten bildeten die Erörterungsgrundlage für die Wiener Konferenz vom Jahre 1855, auf die der Vorsitzende der Versammlung in seiner Eröffnungsrede ausdrücklich verwies: „Le chemin que nous avons à poursuivre se trouve déjà tracé. **Les bases de paix** qui ont été jugées indispensables pour donner à l'avenir des gages de sécurité et pour mettre fin à une situation qui a placé la Russie en désaccord avec la majeure partie de l'Europe, **sont posées.** Ces bases ont déjà au préalable été communiquées à M. l'Envoyé de Russie. Il en a pris connaissance, et a déclaré qu'il était autorisé d'adhérer à tous les principes établis et prêt à les prendre comme **point de départ** des négociations." Hernach setzte der Präsident 4 Programmpunkte fest, die als ein Grundriß der Verhandlungen angesehen wurden. — Ebenda, S. 634. — Den Gegenstand der Beratungen der Pariser Konferenz vom Jahre 1866 über die Donaufürstentümer und die Donauschiffahrt bildeten die von den einzelnen Bevollmächtigten vorgelegten Noten. Ein Programm, ein System ist nicht wahrzunehmen. Die Türkei wünschte als Basis der Verhandlungen die früheren Verträge, insbesondere den Vertrag vom Jahre 1856 und die damit im Zusammenhang stehenden Abmachungen, zu wählen. Abgesehen von der Uneinigkeit der Teilnehmer über den Verhandlungsstoff, waren die Bevollmächtigten noch mit ungenügenden Instruktionen versehen, welche Umstände die Konferenz zum Scheitern brachten. — Vgl. N. R. G., XVIII, S. 168 ff.

Die Mehrzahl der Friedenskonferenzen wurde sozusagen improvisiert, ohne die Zusammenstellung einer Traktandenliste. Diese waren also die typischen Unterhandlungen zur Aktivierung der Versuchspolitik, zur Herbeiführung eines Waffenstillstandes oder Friedensschlusses. Dies möge durch einen Auszug aus dem Protokoll der Londoner Konferenz vom Jahre 1864 bestätigt sein, an welcher der Bevollmächtigte Preußens durch ein an den Grafen Russell am 30. Juni 1864 gerichtetes Memorandum ausdrücklich erklärte:

„La Conférence ayant été ouverte expressément sans base et sans suspension d'armes, les conditions de cette dernière ne pouvaient être réglées dans la première séance. Ce n'est pas la faute des Plénipotentiaires Allemands, si elles ne l'ont pas été dans la seconde . . ."[29])

Bemerkenswert ist, daß den Verhandlungen der Pariser Vermittlungskonferenz im Jahre 1869, zur Beilegung des türkisch-griechischen Konfliktes, die Punkte des von der Türkei an Griechenland gerichteten Ultimatums zugrunde lagen. Den Gegenstand der Erörterungen bildete ferner der Entwurf einer Erklärung, welcher nach erfolgter Durchberatung, als eine Deklaration der Konferenzmächte, an die griechische Regierung abgesandt wurde, um diese hierdurch zur Nachgiebigkeit und zur Uebernahme von Konzessionen der Türkei gegenüber zu bewegen. Ein eigentliches, zum voraus ausgearbeitetes Programm lag auch dieser Versammlung nicht zugrunde, da keine der vermittelnden Mächte von vornherein wissen konnte, was für eine Stellung die übrigen Großmächte zu der Frage nehmen und welche Vorschläge diese durch ihre Bevollmächtigten der Konferenz mitteilen würden.[30]) Aus einer Erklärung des Vorsitzenden dieser Konferenz geht hervor, daß die Verhandlungen lediglich durch mehrere Pourparlers vorbereitet wurden, in welchen alle Kabinette den

---

[29]) Staatsarchiv, VII, S. 112.

[30]) Staatsarchiv, XVI, S. 235: „Le Président désire, que chacun des Plénipotentiaires puisse faire connaître l'opinion de son Gouvernement sur la situation, et décider de la suite à donner aux travaux de la Conférence."

Geist der Versöhnung, „l'esprit de conciliation", kundgegeben hatten.[31])

Genügend gründlich wurde die Konstantinopeler Konferenz vom Jahre 1873 über die strafgerichtlichen Reformen für Aegypten vorbereitet. Es handelte sich hier nämlich eher um wissenschaftliche als um politische Beratungen eines Ausschusses der europäischen Mächte, welchem die Aufgabe der Reformierung der Rechtspflege in Aegypten oblag, deren Gegenstand jedem Teilnehmenden schon von vornherein klargemacht werden mußte. Dies um so mehr, da sämtliche Mächte, namentlich Rußland, einen besonderen Wert darauf legten, daß die Kommission ihren Auftrag in keiner Weise überschreiten möge.[32])

Als Grundlage für die Beratungen dienten hauptsächlich die Vorschläge des Vertreters von Aegypten, welche abgedruckt und unter den Kommissären (Chefs de mission) verteilt wurden.[33])

Die erste politische Zusammenkunft, welche auf Grund genügender mündlicher Vorbesprechungen bis in ihre Einzelheiten vorbereitet war, stellt die Konstantinopeler Konferenz vom Jahre 1876/77 dar. Zur Aufstellung des Programms und behufs Ausarbeitung des Verhandlungsstoffes waren nämlich der amtlichen Konferenz der Großmächte, — zu welcher auch die Türkei zugelassen worden war, — neun Vorberatungen (Réunions préliminaires) vorausgegangen.[34])

---

[31]) Ebenda, S. 232. Von dem Fortgang der Verhandlungen wurde der kaiserliche Gesandte in Athen benachrichtigt (15. Januar 1869).

[32]) Vgl. N. R. G. Ser. 2, II, S. 598.

[33]) Der Delegierte Aegyptens verlas seine Vorschläge und brachte sie hernach in gedruckter Form mit dem Vermerke „Irrtum vorbehalten" zur Verteilung. Dieser ersuchte die Anwesenden, die bemerkten Fehler rektifizieren zu wollen. Deshalb wurden die Vorschläge des ägyptischen Vertreters von einem Mitgliede der Konferenz als „Propositions primitives" bezeichnet. — Hin und wieder kamen aber auch noch türkische Projekte zur Diskussion. — Vgl. ebenda, S. 599 ff. —

[34]) Vgl. N. R. G. Ser. 2 III S. 34:

„Les Représentants sont réunis pour aviser d'un commun accord aux moyens de rétablir la paix entre la Porte, la Serbie et le Monténégro, et prendre les décisions qui leur sembleraient les plus propres à améliorer

Von selbst ergab sich die Verhandlungsbasis für solche Konferenzen, welche sich mit der Revision früherer Verträge zu befassen hatten. So z. B. für die **Londoner Konferenz** vom Jahre 1871 betr. die Revision der Bestimmungen des Pariser Vertrages vom 30. März 1856, bezüglich der Neutralisierung des Schwarzen Meeres. In den Sitzungen suchten die Bevollmächtigten der Pariser Vertragsmächte: „ . . . d'une manière officieuse et amicale le moyen de tomber d'accord sur un équivalent à substituer aux stipulations du Traité de Paris relatives à la neutralisation de la Mer Noire.“ [34a])

Zu diesem Zwecke lag auch der Entwurf eines neuen Vertrages vor, welcher den Gegenstand einer besonderen Prüfung bildete.[35]) In erster Linie maßgebend für die Erörterungen war der von der **englischen** Regierung vorgelegte Originalentwurf. Als Rußlands Bevollmächtigter den Versuch machte, seine eigenen Abänderungsvorschläge und Entwürfe über die Revision des großen Pariser Vertrages der Versammlung vorzulegen, wurde er mit der folgenden Erklärung des Vorsitzenden der Konferenz abgewiesen: „ . . . C'est un principe essentiel du droit des gens qu'aucune Puissance ne peut se délier des engagements d'un

---

la situation générale en Orient.“ Der Präsident (der Botschafter Rußlands) schlägt als Basis der Erörterungen („le canevas de nos délibérations“) zwei Punkte vor. Außerdem bildeten den Gegenstand der Debatten kurzgefaßte Vorschläge („Propositions sommaires“) über die künftige Organisation Bosniens und der Herzegowina. Diese Vorentwürfe wurden während der Vorkonferenz von Abschnitt zu Abschnitt verlesen und erörtert. — Die Konferenz setzte später zwei Spezialkommissionen behufs des Studiums der Organisation Bosniens und der Herzegowina einerseits, der Organisation Bulgariens anderseits, ein. — Ebenda, S. 55.

34a) Vgl. Staatsarchiv, XX S. 185 ff. —

35) Vgl. N. R. G. XVIII S. 292 ff. —

Dieser Konferenz gelang es, nicht nur Bestimmungen über die Schiffahrt am Schwarzen Meere, sondern auch solche über die Donauschiffahrt aufzustellen (13. März 1871). Diese Konferenz bestätigte und bekräftigte die Gültigkeit aller andern Bestimmungen des Pariser Vertrages vom Jahre 1856, sowie seiner Zusatzverträge, insofern die einzelnen Punkte derselben durch den gegenwärtigen Londoner Vertrag nicht abgeändert oder widerrufen worden waren. — Ebenda, S. 306.

Traité, ni en modifier les stipulations, qu'à la suite de l'assentiment des Parties Contractantes . . .".[36])

Seignobos erwähnt, daß auch dieser Konferenz früher vereinbarte Friedensbedingungen (26. Februar 1871) zugrunde lagen[37]). Selbstverständlich war die Richtschnur der Verhandlungen hauptsächlich der Pariser Vertrag vom 30. März 1856, und insbesondere jene Artikel desselben, welche sich auf die Neutralisierung des Schwarzen Meeres bezogen[38]). Diese Artikel wurden verlesen, um für das Werk der Abänderung die notwendigen Stützpunkte im einzelnen zu erhalten. Der Entwurf eines neuen Vertrages wurde erst von der dritten Sitzung an erörtert und von allen Mitgliedern der Konferenz nachgeprüft.[39])

C) Uebrige politische Konferenzen nach dem Berliner Kongreß v. J. 1878.

Der Berliner Vertrag vom 13. Juli 1878 lieferte für die meisten nach dieser Zeit abgehaltenen Konferenzen eine reichhaltige Quelle der Verhandlungsgegenstände. Die am Berliner Kongreß geregelten Verhältnisse des Orients[39a]) waren für die späteren internationalen Verhandlungen von derart grundlegender Bedeutung, daß die einzelnen Punkte des Vertrages fast bei jedem neuen Anlaß der Erörterung der Orientfrage in Erinnerung gerufen werden mußten.

Von einer Vorbereitung der Traktanden für die **Berliner** Botschafterkonferenz, zur Beilegung des türkisch-griechischen

---

[36]) Ebenda, S. 275. Um die gemeinsame Zusammenarbeit aller Beteiligten an der Konferenz zu sichern, hatte der Vorsitzende Rußland zur Unterzeichnung eines diesbezüglichen Protokolls bewogen. „Ce principe important me paraît recevoir une adhésion générale, et j'ai l'honneur de vous proposer de signer un Protocole ad hoc." Der später erschienene Delegierte Frankreichs wurde gleichfalls zur Unterzeichnung dieses Protokolls angehalten. —

[37]) Vgl. Seignobos, ibid. S. 753. —

[38]) Staatsarchiv, XX S. 192. —

[39]) Ebenda, S. 195. —

[39a]) Auf dem Berliner Kongreß kamen nach und nach alle jene Punkte oder Fragen, deren Gesamtheit man als die **orientalische Frage** zu bezeichnen pflegte, zur Debatte und wurden ohne allzugroße Schwierig-

Konfliktes, vom Jahre 1880 ist nichts bekannt. Ein jeder Entwurf bezw. Vorschlag wurde erst während der Tagung eingebracht. Die Art ihrer Verhandlungen war daher in jeder Weise eine **direkte.**[40]) Man beriet am meisten über die von Seiten der türkischen Regierung eingebrachten Vorschläge.

Für die Annahme oder Ablehnung derselben wurde jenes Beratungsverfahren als Beispiel angesehen, welches im XIII. Sitzungsprotokoll des Berliner Kongresses vom Jahre 1878 aufgezeichnet war.[41])

Für die Arbeiten der technischen Kommission dieser Konferenz wurde ein vom österreichischen Regimentsstab aufgestellter Kartenentwurf [d. h. ein Plan, betreffend die Absteckung der neuen Grenzlinie zwischen der Türkei und Griechenland][42]) als Grundlage genommen.

Auf die Ergebnisse früherer konferenzmäßiger Unterhandlungen stützten sich auch die Debatten der **Madrider** Marokkokonferenz vom Jahre 1880, welche übrigens gleichfalls ohne anderweitige Vorbereitung einberufen wurde.[43]) Ein gedrängtes Programm wurde erst während der Konferenztagung zusammengestellt, welches obendrein äußerst mangelhaft beschaffen war, da jeweils nach Erschöpfung des Programminhaltes auf die vom Präsidenten festgesetzte Tagesordnung zurückgegriffen werden mußte, um überhaupt eine gewissen Ordnung befolgen zu können.

---

keiten erledigt, da die Konvention zwischen **England** und **Rußland** vom 30. Mai einer Verständigung wesentlich vorgearbeitet hatte. Doch kamen auch einige neue und bedeutsame Fragen zur Beratung und Erledigung. Die Hauptfrage war und blieb die bulgarische. — Schulthess, Europ. Geschichtskalender, 19. Jahrg., S. 515. —

40) N. R. G. Ser. 2 VI, S. 96.

41) Ebenda, S. 99.

42) Ebenda, S. 99.

43) Der Präsident der Konferenz erklärte in der zweiten Sitzung: „Ce qui a été discuté à Tanger doit être considéré comme discutable à Madrid." Ferner: „. . . . tout ce qui a été discuté à Tanger pourra être l'objet d'additions ou de modifications dans la Conférence actuelle." Vgl. N. R. G. 2 VI, S. 556.

Da den meisten Teilnehmern die Tragweite der politischen Ereignisse und die Entstehungsgeschichte der Konferenz nicht ganz geläufig war, so war man auf gewisse Vorschläge und Fragen nicht gefaßt. Die Folge dieser mangelhaften Vorbereitung des Verhandlungsstoffes äußerte sich insbesondere darin, daß die Antworten und meisten Gegenvorschläge erst in späten Schlußsitzungen vorgebracht werden konnten.[44])

Das erste Mal geschah es bei der Berliner Kongokonferenz v. J. 1884/85, daß das Programm der Materien schon in den Einladungsschreiben (Lettres d'invitation) aufgestellt und vorgeschlagen worden war.[45])

Da aber das hierdurch veröffentlichte Konferenzprogramm nicht alle wesentlichen Punkte der Traktanden enthalten konnte, unterbreitete der Vorsitzende der Konferenz, Fürst Bismarck, gleich in der Eröffnungssitzung einen Entwurf einer Deklaration, welcher das Programm ergänzen sollte und materiell die Freiheit des Handelsverkehrs im Kongogebiet behandelte.[46])

Für eine politische Konferenz, die, wie z. B. die Kongokonferenz, erst nach langwierigen diplomatischen Korrespondenzen und verzögerten Unterhandlungen zusammentreten konnte,[46 a]) war es überhaupt schwierig, ein definitives, bezw. ein von vornherein durchgearbeitetes Programm aufzustellen. Die Berliner Kongokonferenz hatte sicherlich die in ihrem Programm enthaltenen Punkte öfters überschritten.[47])

---

44) Vgl. N. R. G. Ser. 2 VI S. 608.

45) N. R. G. Ser. 2 X S. 202.

46) Dieser Entwurf enthielt eine Reihe von Vorschlägen. Ueber die Art der Geschäftsführung und Arbeitsmethode einigten sich die Mitglieder erst während der Tagung. Bei diesen Debatten war die Stimme des Präsidenten entscheidend. — Ebenda S. 202. —

Vgl. insbesondere de Martens, La Conférence du Congo à Berlin, p. 146 s.

46a) S. die englisch-deutsche Korrespondenz vor dem Zusammentritte der Kongokonferenz vom Jahr 1885. — Staatsarchiv XLV, Nr. 8586 ff. —

47) Vgl. Twiss, ibid., S. 216 f. — Das Programm, sowie das Projekt für die Berliner Kongokonferenz, ist von den Vereinigten Staaten von Amerika ausgegangen. — Das eigentliche Beratungsprogramm, welches

Die Beschlüsse einer Versammlung politischer Art lassen sich eben durch den beschränkten Rahmen eines Programms niemals binden, da die Verhältnisse äußerst raschen, unerwarteten Veränderungen unterworfen sind, denen die Erörterungen angepaßt werden müssen.

Als genügend sind die Vorarbeiten zu der Pariser Suezkonferenz vom Jahre 1885 zu bezeichnen. Zur Erleichterung und als Grundlage der Beratungen wurden von Seiten der französischen Regierung Entwürfe einer Uebereinkunft, bezw. einer Vereinbarung (Projet d'Arrangement) ausgearbeitet und den Delegierten zur Verfügung gestellt.[48] Durch den ausführlichen Inhalt eines Entwurfes einer Vereinbarung beabsichtigte die französische Regierung nämlich einen Vorrang vor allen anderen, insbesondere gegenüber den von der englischen Regierung ausgearbeiteten Gegenvorschlägen, oder Entwürfen abweichenden Inhalts, zu erlangen. Es lag ferner ein anderer, von dem englischen Auswärtigen Amt aufgestellter Entwurf (Projet de Traité) vor, welcher auch berücksichtigt werden sollte, um so mehr, als dieser bereits in dem von dieser Regierung zur Einberufung der Konferenz versandten Zirkularschreiben angedeutet wurde.[49]

Die Frage der Doppelentwürfe wurde dadurch gelöst, daß in der Plenarsitzung die Majorität sich zur Befolgung des französischen Entwurfes und die Unterkommission der Versammlung sich für das Studium beider Vorlagen entschloß.[50]

---

allerdings zu allgemein gehalten war, ist später von der deutschen Regierung aufgestellt worden. —

48) Vgl. N. R. G. Ser. 2 XI S. 311 ff. —

49) „Il s'agit pour nous de préparer et de rédiger, en prenant pour base la circulaire du Gouvernement anglais du 3 janvier 1883, un Acte conventionnel consacrant l'établissement d'un régime définitif, destiné à garantir en tout temps et à toutes les Puissances le libre usage du canal de Suez." — Diese Urkunde besagt ferner, daß der durch die Konferenz formulierte Entwurf den interessierten Staaten unterbreitet werden solle. — Ebenda, S. 309 f. —

50) Diese Konferenz bildet namentlich dafür ein Beispiel, daß bei einer politischen Konferenz nicht immer nur Partikularverträge, sondern insbesondere auch überstaatliche Verträge ins Auge gefaßt wurden. So

Die Algeciraskonferenz vom Jahre 1906 ist durch verwickelte und zeitraubende diplomatische Korrespondenzen und Unterredungen vorbereitet worden. Das Programm für die Verhandlungen wurde von den Großmächten gemeinsam aufgestellt. Die Versammlung kam erst zustande, nachdem die Regierung seiner Scherifischen Majestät das Programm angenommen hatte.

Der Vorsitzende der Konferenz erklärte in der Eröffnungssitzung:

„En fixant le programme qui doit servir de base à nos délibérations, les Puissances qui ont contribué directement à le préparer, ainsi que celles qui y ont adhéré par la suite, ont clairement manifesté l'intérêt qui s'attache à ce que l'ordre, la paix et la prospérité régnent au Maroc.“ [51])

Daß das Programm doch nicht die wichtigstenen Traktanden enthielt, beweist deutlich, daß die verschiedenen Delegationen, zunächst die deutsche, die dann auch österreichisch-ungarische, spanische, französische und russische, namentlich erst während der Verhandlungen ihre Entwürfe (Exposés des vues, Déclarations etc.) über die Gründung einer marokkanischen Staatsbank, ferner über die Organisation der marokkanischen Polizeiverwaltung ausgearbeitet und nach und nach zur Diskussion gestellt hatten. Eine besondere Berücksichtigung fanden die deutschen und französischen Entwürfe, auf deren Grundlage auch die Antworten auf das von der spanischen Delegation aufgestellte „Questionnaire“ formuliert wurden.“ [52])

---

hier nicht nur allein der Clayton-Bulwer-Vertrag vom 19. April 1850 (Sonderkonvention zwischen den Vereinigten Staaten von Amerika und Großbritannien, betr. die Schiffahrt am Atlantischen Ozean und am Stillen Ozean), sondern auch die Beschlüsse der Konstantinopeler Konferenz des Jahres 1882, insofern sich einzelne Artikel auf Aegypten bezogen. — Ebenda, S. 328. —

[51]) Vgl. N. R. G. Ser. 2 XXXIV S. 6. — Der Vorsitzende der Algeciraskonferenz legte ferner dar: „Sa Majesté Chérifienne et les Puissances, en adoptant le programme, ne nous ont pas, toutefois, investis de la mission de tracer un plan complet pour la transformation administrative du Maroc.“ —

[52]) N. R. G. Ser. 2 XXXIV, S. 104 f, S. 113 ff, S. 159 ff.

Gemäß dem Antrag des englischen Bevollmächtigten wurden auch improvisierte mündliche Vorschläge als zulässig erkannt. Sämtliche schriftlichen Vorschläge wurden bei dem Konferenzsekretariate deponiert, daraufhin gedruckt und an alle Delegationen verteilt.

Die Bukarester Friedenskonferenz im Jahre 1913 konnte nur durch vertrauliche Verständigungen vorbereitet werden.[53]) Diese dienten dem Versuche einer Verständigung zwischen den streitigen Balkanmächten. Keinerlei Programm, kein vorläufiger Entwurf eines Friedensvertrages konnte aufgestellt werden. Parallel zu den offiziellen Verhandlungen liefen noch zwischen den Vertretern Bulgariens, Griechenlands und Serbiens stetige inoffizielle Unterredungen. So lange letztere zu keinem positiven Ergebnis zu gelangen vermochten,[54]) war auch die Diskussion über einen konkreten Gegenstand in der amtlichen Konferenz unmöglich. Erst in der achten Sitzung wurde durch eine Erklärung und ein Protokoll des ersten bulgarischen Abgeordneten festgestellt, daß eine Verständigung schließlich auch zwischen Bulgarien und Griechenland zustandegebracht worden ist.[55])

Resümees.

1. Einigermaßen vorbereitet waren nur jene Konferenzen, welche nicht während kriegerischer Verwicklungen tagten. Als Gegenstand für die Beratungen dienten provisorische Vertragsentwürfe, welche gewöhnlich von jener Regierung ausgearbeitet worden waren, auf deren Gebiet die Konferenz

---

[53]) Dieser Konferenz gingen eine Reihe inoffizieller Besprechungen voran. Für den Gang der Verhandlungen ist sehr charakteristisch, daß in der Sitzung vom 20. Juli / 2. August der Erwartung Ausdruck verliehen wurde, daß in der folgenden Sitzung auf Grund **inoffizieller** Verhandlungen **positive** Uebereinkünfte zur Beschlußfassung vor die Konferenz gebracht werden könnten. — Vgl. v. Dungern, S. 252. —

[54]) Vgl. v. Dungern, ibid, S. 254 f. —

[55]) Vgl. N. R. G. Ser. 3 VIII S. 41. — In der achten Sitzung erachteten die Vertreter der Konferenzstaaten den Frieden als „virtuellement conclue“. Dieser Frieden ging auf die Richtigstellung und Bestimmung der Grenzen zwischen Bulgarien und Griechenland einerseits, und zwischen Bulgarien und Serbien anderseits. — Ebenda, S. 44. —

stattfinden sollte. Für die übrigen Konferenzen dienten einfache Vorschläge oder Anträge, welche erst während der Tagung näher ausgearbeitet werden sollten.

2. Ein Programm, im e. S., fehlte in den meisten Fällen, oder es war zu vag abgefaßt. Auch wurden davon ganz wesentliche Punkte weggelassen. Es hatte nur den Zweck, die Aufgabe der jeweiligen Zusammenkunft in allgemeinen Zügen zu skizzieren.[56])

3. Die Geschäftsordnungen für die politischen Konferenzen sind ohne Ausnahme erst während der Sitzungen vereinbart worden, wodurch viel kostbare Zeit verloren ging.

4. Die meisten politischen Zusammenkünfte ergänzten ihre Traktandenlisten zunächst mit den Vorschlägen der Bevollmächtigten der teilnehmenden Großmächte. Der Vorrang für die Anträge wurde der die Konferenz einberufenden Regierung gewährt.

I. Die Vorbereitung der Traktanden für rechtsetzende und administrative Konferenzen.

Die in das verwaltungstechnische und wirtschaftliche Gebiet einschlägigen Konferenzen werden im Laufe der Zeit immer besser und gründlicher vorbereitet. Nur einige wenige Konferenzen wurden einberufen, ohne daß die Aufstellung irgendeines Vertragsvorentwurfes, mindestens in seinen

---

56) v. Ullmann sagt in seinem Lehrbuche des Völkerrechts, daß ein Teil des Programms der Kongresse, selbst in der Richtung auf wichtigere Angelegenheiten, sich oft erst im Laufe der Verhandlungen ergibt. „Auf Konferenzen ist der Gegenstand der Verhandlung zumeist bestimmt abgegrenzt." Es ist zweifellos richtig, daß die Konferenzen meistens zur Vorberatung von Fragen und zur Aufstellung eines Arbeitsplans für nachfolgende Kongresse berufen sind. Dies schließt aber niemals aus, daß Konferenzen auf einer ebenso oder wenigstens fast ebenso breiten Basis beraten und beschließen, wie die großen Kongresse, an welchen jedenfalls, namentlich wenn es sich um politische Kongresse handelt, vorwiegend Detailfragen auf die Tagesordnung gebracht werden. Einen Unterschied in der Bezeichnung zwischen „Kongreß" und „Konferenz" zu machen, hieße den Gesichtskreis von den Traktanden der Haager Konferenzen abwenden. —

Hauptzügen, vorangegangen wäre. Das Beratungsprogramm wurde in der Regel bereits in den Einladungszirkularen angedeutet und auch genügend rechtzeitig kundgegeben.

Die Technik der Vorbereitungsarbeiten zu den internationalen Konferenzen erfuhr durch die häufig wiederholte Abhaltung der Zusammenkünfte, infolge praktischer Erfahrungen, manche Verbesserung. Die Darstellung der systematischen Entwicklung und Vervollkommnung der Vorarbeiten bildet den Gegenstand der unteren Abschnitte.

Entwicklung der Vorbereitungsgeschäfte in der Zeit 1863—1893.

In diese Periode fallen die Vorläufer der modernen völkerrechtsetzenden Konferenzen, so vor allem die Genfer Konferenzen der Jahre 1864 und 1868, die Konferenz in St. Petersburg 1868, und diejenige von Brüssel 1874; sodann auch die Gründungskonferenzen, die den Weltpost- und den allgemeinen Telegraphenverein ins Leben gerufen haben.

Diesen Konferenzen lagen lediglich einfache Anträge oder Denkschriften,[1] welche gewöhnlich von jener Regierung entworfen worden waren, auf deren Gebiet die betreffende Konferenz getagt hatte, als Wegweiser zugrunde.[2]

Die Traktandenentwürfe der internationalen Postkonferenzen.

Zu den ersten Konferenzen des Postvereins ergab sich Diskussionsmaterial auch dank den Bemühungen von privater

---

[1]) Als Basis für die Beratungen der internationalen militärischen Kommission zu St. Petersburg 1868 wurde ein vom russischen Kriegsministerium ausgearbeitetes „Mémoire historique“, welches u. a. eine Schilderung der Gefahren der Verwendung von Sprenggeschossen im Kriegsfalle enthielt, angenommen. Vgl. Staatsarchiv, XV, S. 272. —

[2]) Für die Zwecke der Brüsseler Kriegsrechtskonferenz des Jahres 1874, die nach dem ursprünglichen Plane in Paris hätte tagen sollen, wurde zuerst durch die Pariser **„Société pour l'amélioration du sort des prisonniers de guerre“** ein Entwurf ausgearbeitet. Diese Gesellschaft verzichtete jedoch auf die weiteren Vorbereitungen, da sie erfuhr, daß die **russische Regierung** für die Aufstellung der Traktanden bereits Verfügungen getroffen hatte. — N. R. G. Ser. 2 IV S. 45. —

Seite, insbesondere in Deutschland. Der Anstoß zur Gründung eines Staatenvereins für Postwesen ist in dem Amtsblatte der Norddeutschen Postverwaltung Ende 1868 veröffentlicht worden. Diese Anregung hatte zum Ziele die Bildung eines Postvereins unter Teilnahme sämtlicher zivilisierter Staaten, und zur Ausführung dieses Gedankens wurde demnach der Konferenzialweg vorgeschlagen.[3])

In der Reihe der Konferenzen für das internationale Postwesen konnte eine jede Zusammenkunft gründlicher vorbereitet werden als die vorangegangenen. Einmal lieferten die Beschlüsse früherer Konferenzen ein reichhaltiges Material für weitere Ergänzungs- bezw. Verbesserungsvorschläge, und sodann trugen zur Sammlung des Materials die Postverwaltungen der Kulturstaaten gemeinsam bei. Die Gesamtheit des zur Erörterung gestellten Materials bildete dann die Traktandenliste, welche durch solidarische Vorarbeiten gleichsam automatisch zustandekam.[4])

Durch diese Praxis ergab sich aber eine Fülle von zu regelnden Angelegenheiten, so daß sie während einer Konferenztagung garnicht erledigt werden konnten und die Verhandlungen infolge ihrer Mannigfaltigkeit wesentlich erschwerten.[5])

---

[3]) Vgl. **Mémoire**; publié par le Bureau international à l'occasion de la célébration du XXVme anniversaire de l'Union Postale Universelle; Berne 1900. p. 16 ss.: „A la fin de 1868, le journal officiel de l'Administration des postes de l'Allemagne du Nord publia une note où M. de Stephan, alors Conseiller supérieur intime des postes, exposait, dans ses traits fondamentaux, un projet d'union postale entre toutes les nations civilisées et proposait de soumettre ce projet aux délibérations d'un Congrès universel. Dès 1869, le gouvernement de la Confédération de l'Allemagne du Nord se livra dans ce but, à des démarches diplomatiques, qui furent interrompues par la guerre franco—allemande.“ —

[4]) S. hierzu insbesondere, Mémoire, ibid. p. 41:

„Le projet de Convention postale, représenté par le gouvernement allemand. . . . était en quelque sorte la reproduction des résolutions votées à la Conférence de Paris, mais coordonnées, mises en harmonie avec les nouvelles nécessités existantes et dégagées des éléments qu'il y avait avantage à écarter momentanément pour amener facilement l'accord entre les gouvernements intéressés.“ Ferner ebendaselbst S. 102. —

[5]) Vgl. die Berner Postkonferenz d. J. 1876, in Mémoire, ibid. S. 52, N. 1: Les séances étaient laborieuses parce que d'une part, la

Um diese Ueberlastung der Traktandenlisten zu vermeiden, hatten die Konferenzen die Verfügung getroffen, daß die Aufgabe der Vorbereitung nur einer einzigen Postadministration obliegen soll, und zwar ausschließlich derjenigen, in deren Gebiet die nächste Zusammenkunft stattfinden wird. Später kam die Hauptarbeit der Aufstellung der Traktanden, d. h. die Sammlung der verschiedenen Vorschläge sowie die systematische Anordnung derselben, dem **Internationalen Bureau des Weltvereins zu.**

Durch die Einsetzung des Internationalen Bureaus wurde der gesamte Vorgang der Vorbereitung erheblich erleichtert.[5a]) Die Vorentwürfe der Uebereinkünfte (Avant-Projets de Convention) wurden alsdann durch die Postverwaltung irgendeines Vereinsstaates[5b]) unter Mitwirkung des Internationalen Bureaus aufgestellt und den übrigen Verwaltungen der Postunion mitgeteilt, damit diese gegebenenfalls in der Lage seien, „en temps utile“ ihre Bemerkungen oder Anmerkungen dazuzu äußern. Nachdem die „Observationen“ durch das Bureau eingesammelt worden waren, erfolgte dementsprechend eine **Umarbeitung des Vorprojektes** auf der Grundlage der An-

---

gravité et la complexité des questions soulevées, et d'autre part, le fait que certaines Administrations n'étaient pas préparées au développement de l'Union dans les limites où on voulait l'étendre, ne permirent pas d'aboutir immédiatement à un résultat complet. —

[5a]) Ein überaus wichtiges Organ der panamerikanischen Konferenzen ist das **Bureau** der amerikanischen Republiken geworden. Durch den Ausbau des Bureaus der amerikanischen Republiken zum virtuellen Exekutivorgan der panamerikanischen Konferenzen, durch die Ernennung von panamerikanischen Comités in allen Staaten zur Unterstützung des Washingtoner Zentralbureaus in der Erfüllung seiner Aufgaben ist aus dem ehemaligen einfachen kommerziellen Informationsbureau der Mittelpunkt einer Organisation der amerikanischen Staatenwelt geworden. Im Schoße des Verwaltungsrates des Bureaus werden die Probleme aufgeworfen und erörtert, in denen eine internationale Einigung möglich erscheint; vom Bureau nach allen Richtungen hin beleuchtet und gehörig dokumentiert werden sie als Programmpunkte den panamerikanischen Konferenzen zur Diskussion und Beschlußfassung unterbreitet. Der Direktor des Bureaus hat zwecks Auskunfterteilung Sitz und beratende Stimme in den Konferenzen. — S.: Büchi, Die panamerikanischen Konferenzen, S. 111. —

[5b]) In dessen Gebiet die nächste Konferenz tagen sollte. —

sichten der Mehrheit der Verwaltungen, welches somit den endgültigen Gegenstand (base définitive) der Verhandlungen der internationalen Zusammenkünfte bildete.[6])

Fanden einmal bei einer Konferenz einzelne Entwürfe keinen Eingang (ne rencontrèrent pas un nombre suffisant de partisans), dann wurden sie an das Internationale Bureau mit dem Auftrage zurückgewiesen, dieselben einem Ergänzungs- bezw. Nachstudium zu unterziehen und deren Wiedererörterung nötigenfalls durch die Einberufung einer Konferenz zu veranlassen.[7])

Dieses Verfahren sollte aber anderseits die Möglichkeit der Aufstellung von Entwürfen von Seiten mehrerer Verwaltungen nicht ausschließen. Immerhin wurde auf den jeweiligen Konferenzen der Entwurf jener Regierung in erster Linie berücksichtigt, in deren Gebiet die Zusammenkunft tagte.[8])

War ein Antrag durch die Mehrheit der Verwaltungen bereits vor der Eröffnung der internationalen Konfererenz schon abgelehnt worden, dann wurde er mitunter in einer veränderten Formulierung wiederaufgenommen und auf die Tagesordnung einer späteren Verhandlung gebracht. Der Pariser Postkongreß 1878 bildet diesbezüglich ein frappantes Beispiel.[9])

---

[6]) Vgl. Mémoire, ibid. S. 55 f. —

[7]) Ebenda, S. 84. —

[8]) Vgl. z. B. die Brüsseler Postkonferenz des Jahres 1890; Mémoire, S. 85: „Les Administrations de l'Allemagne, de l'Autriche et du Portugal, c'est à dire les trois Administrations qui avaient élaboré les projets d'Arrangement pour le Congrès de Lisbonne, s'y firent représenter, ainsi que l'Administration belge, dont le Directeur général avait, de son côté, rédigé un projet d'Arrangement. Ce fut ce dernier projet qui servit de base aux délibérations de la Conférence." —

[9]) Vgl. Mémoire, p. 55, n. 1):

„L'Activité du Congrès de Paris ne se borna pas à la revision de la Convention de Berne. Le Congrès s'occupa encore d'autres questions spéciales. Une opinion ne fut pas partagée par la majorité des Offices qui, déjà avant le Congrès, se montra opposée à toute extension du régime des échantillons. La proposition française fut, pour cette raison, écartée du projet de Convention, mais elle fut reprise au Congrès, par la délégation allemande, sous une autre forme. Le projet de l'Allemagne

Im Laufe der Zeit hatte sich das Vorbereitungsverfahren für die Postkonferenzen noch in der Weise vereinfacht, als dieses allein vom **Internationalen Bureau** geleitet und die Entwürfe **sämtlichen Verwaltungen der Unionstaaten** zur Einsichtnahme übermittelt wurden.[10])

Anders als die **Kongresse** des Weltpostvereins wurden diejenigen rechtsetzenden Konferenzen organisiert, welche nur eine kleinere Gruppe von Teilnehmern umfaßten. Da war den Kontrahenten stets an einem sicheren Beratungsergebnis gelegen, welches naturgemäß eine ausführliche und gründliche Vorbereitung erforderlich machte. — Manche Konfererenzen kamen erst dann zustande, als die Aussichten über die Lösung der betreffenden Fragen sich geklärt hatten und der Erfolg einer Verständigung an der Konferenz als positiv erschien. So war es u. a. der Fall bei der Londoner Konferenz zur Aufstellung eines Prämienverbots für die Zuckerausfuhr 1864[11]) und einigen anderen Konferenzen,

---

reçut l'adhésion immédiate des Etats-Unis d'Amérique, de l'Autriche, de la Hongrie et du Portugal.“ — Comp. p. 61 ss. —

[10]) Vgl. Art. 4 des Römischen (VI.) Kongreßreglements v. J. 1906: „Les travaux préparés par le Bureau international et communiqués par celui-ci aux Administrations postales des Gouvernements représentés servent de base pour les délibérations.“ —

[11]) Vgl. Staatsarchiv, VII S. 391: „La question de savoir si les sucres importés seraient imposés à un droit unique ou bien à des droits gradués suivant leur qualité déterminée par des types arrêtés en commun fut tout d'abord examinée.“ — S. 393: „Des commissaires français furent alors envoyés successivement dans les Pays-Bas, en Belgique et en Angleterre, pour **préparer les bases d'un arrangement général**, et de nouvelles conférences furent ouvertes à Paris, le 15 septembre dernier, entre les délégués des quatre pays, en vue de mettre en harmonie et de coordonner entre elles les clauses provisoirement arrêtées à la Haye, à Bruxelles et à Londres. On prit d'abord pour point de départ des rendements à fixer les faits constatés dans les expériences effectuées en France par l'administration des douanes; . . mais il fut reconnu que de nouvelles expériences étaient nécessaires.“ . . . . **England** arbeitete erst für die zweite Tagung der Londoner Konferenz zur Aufstellung eines Verbots der Zuckerausfuhrprämien vom Jahre 1888 einen regelrechten Entwurf eines Schlußprotokolls (Projet de Protocole) aus, welchem auch der Entwurf einer Uebereinkunft beigefügt war. Gedruckte Exemplare dieser Entwürfe wurden unter den Delegierten verteilt. Die von Seiten

welche rein wirtschafts- oder handelspolitische Interessen verfolgten.

Das Projekt der Vereinbarung wurde in den meisten Fällen von den an den zu erörternden Gegenständen am meisten interessierten Regierungen bereits einige Zeit vor der Eröffnung der Konferenz ausgearbeitet. So kam es vor, daß bei der Tagung der Zusammenkünfte zu gleicher Zeit mehrere Vorschläge vorgelegt wurden und die Konferenz sich nicht für die endgültige Annahme oder Ablehnung des einen oder des andern Vorschlages aussprechen konnte, ohne einen Teilnehmer dadurch zu verletzen. Wie die Praxis bestätigt, waren die von mehreren Seiten eingebrachten **Vorentwürfe von Verträgen** nicht zweckmäßig abgefaßt und deren gleichmäßige Berücksichtigung daher mit Schwierigkeiten verbunden. Dies zeigte sich insbesondere deutlich bei den Pariser Konferenzen zum Schutze der submarinen Telegraphenkabel der Jahre 1882 und 1883, wo noch in der zweiten Sitzung darüber lebhaft debattiert wurde, ob man einen der ausgearbeiteten Vorentwürfe überhaupt als Grundlage der Diskussionen nehmen solle oder nicht.[12])

---

der anderen Delegationen vorgelegten Entwürfe und Vorschläge wurden in der Konferenz nur in zweiter Linie berücksichtigt, bezw. nur als Ergänzungen zu den englischen Vorschlägen benutzt. Im Sinne der Erklärung des Vorsitzenden der Konferenz stützten sich die einzelnen Punkte der englischen Entwürfe auf die Kommissionsberichte früherer Konferenzen (1887) oder auf die Sitzungsprotokolle derselben. Der erste deutsche Delegierte entdeckte in diesen jedoch neue Bestimmungen, welche auf früheren Zusammenkünften überhaupt noch nicht erörtert gewesen, d. h. ausschließlich englischer Initiative entsprungen waren. — Die erwähnten Entwürfe wurden von der großbritannischen Abordnung großenteils während der Sitzungen aufgestellt. Vergl. N. R. G. Ser. 2 XIV S. 710 f. — Als Grundlage der Beratungen der Konferenz des Jahres 1887 dienten „Mémoires", welche von den Bevollmächtigten Oesterreich-Ungarns, Frankreichs und Spaniens vorgelegt wurden. — Vergl. N. R. G. Ser. 2 XIV Seite 674. —

[12]) Vgl. N. R. G. Ser. 2 XI S. 112 ff.: Erst inmitten der Konferenzverhandlungen wurde der Vorschlag gemacht, den Vorentwurf einer Uebereinkunft, welchen die französische Delegation aufgestellt hatte, als Basis anzunehmen. Darauf eröffnete der Präsident, daß ein solcher

Bedeutend gründlicher und systematischer wurden insbesondere die in kurzen Zwischenräumen aufeinanderfolgenden Konferenzen organisiert. Die durch die ersten Zusammenkünfte aufgestellten Vertragsentwürfe bildeten nach den Konferenzen den Gegenstand allgemeiner Besprechungen. Die von der öffentlichen Meinung, von juristischen Kreisen, verschiedenen Rechtsinstituten [13]) usw. zu den Entwürfen hinzugefügten Kommentare und Bemerkungen und schließlich die von den verschiedenen Regierungen herrührenden Antwortschreiben wirkten auf die allgemeine Gestaltung der Vorbereitung der nächsten Konferenz dermaßen ein, daß das Ergebnis einer wiederholten Konferenztagung in derselben Angelegenheit schon vielseitigeren Anforderungen und Wünschen gerecht werden konnte. [14])

Vorentwurf die Beschlüsse der Konferenz im Prinzip präjudizieren ließe. „La présentation d'un projet de Convention serait prématurée; il semble préférable, de se borner à examiner les questions indiquées au programme sommaire qui a été distribué". Das Programm aber, welches dieser Konferenz zugrunde lag, war ziemlich mangelhaften Inhalts, es enthielt bloß die zu erörternden Fragen (questions à débattre) und daneben weder gesetzgeberische Anordnungen, noch irgendwelchen Konventionstext. — Die jeweils eingelaufenen Instruktionen verlasen die Delegierten in einer kurzgefaßten Form (résumer les instructions), welche dann dem Protokoll beigefügt wurden. —

[13]) Reges Interesse für die Vorbereitung und die Initiative von Anträgen offenbarte sich bei der Einberufung der meisten rechtsetzenden Konferenzen von Seiten des „Institut de droit international"; ferner der „Association for the Reform and Codification of the law of nations".

[14]) Vgl. hierüber insbesondere Meili, Eisenbahnverträge, a. a. O. S. 287 f. u. 289 f.: Als Grundlage der Beratungen der zweiten Konferenz dienten die Entwürfe der ersten, die in vielen Richtungen abgeändert wurden. (Art. 2 der Geschäftsordnung der zweiten Konferenz für internat. Eisenbahnfrachtrecht, d. J. 1881 lautet: „La Conférence base ses délibérations sur les projets de convention élaborée en 1878" und spricht sich ferner für die Notwendigkeit der Berücksichtigung von „Propositions modificatives" aus; vgl. N. R. G. Ser. 2 XIII S. 143. —) Das ganze Material der zweiten Konferenz wurde den beteiligten Staaten neuerdings Schweizerischerseits übermittelt. Es gingen hierauf die Antworten von verschiedenen Regierungen ein. Man war dann allseitig darüber einig, sich mit den Entwürfen der zweiten Konferenz zufrieden zu erklären, wenn auch Deutschland sie genehmige. Diese Voraussetzung erfüllte sich aber nicht. Deutschland stellte Abänderungsanträge sowohl

Die günstige Wirkung einer längere Zeit dauernden Vorbereitung ist unverkennbar zu beobachten u. a. bei den Konferenzen zur **Regelung des Schutzes des gewerblichen Eigentums.**[14a]) An den diesbezüglichen Beratungen hatten sämtliche Industrieländer ein bedeutsames Interesse; deshalb trachteten diese auf die internationale Vereinbarung durch zahlreiche gut motivierte Ergänzungen, Anträge und Originalentwürfe schon von vornherein einzuwirken.

War die Pariser Konferenz vom Jahre 1880 (Schutz des gewerblichen Eigentums) nur vorbereitender Natur, d. h. **bloß** zur gemeinsamen Aufstellung eines Entwurfes beauftragt und ohne ein systematisches Programm zur Beratung zusammengetreten,[15]) so konnte die internationale Konferenz

---

bezüglich des Hauptvertrages sowie des Reglements betr. die Errichtung eines Zentralamtes, als bezüglich der nur bedingungsweise zur Beförderung zugelassenen Gegenstände. Unter diesen Umständen waren neue Diskussionen über alle eingelaufenen Vorschläge notwendig. Um das Werk zu fördern, hat der Schweizerische Bundesrat eine dritte internationale Konferenz veranstaltet. —

Die Delegierten der **dritten** Konferenz richteten an den Schweizerischen Bundesrat die Bitte, er möge die Regierungen der bei der Konferenz vertretenen Staaten einladen, Bevollmächtigte zu ernennen, welche in möglichst kurzer Frist in **Bern** zusammenzutreten hätten, um die festgestellten Entwürfe, **ohne** irgendwelche Aenderung an denselben vorzunehmen, in ein definitives Uebereinkommen umzugestalten (Schlußprotokoll der dritten Konferenz). —

[14a]) Pariser Konferenzen der Jahre 1880 und 1883. —

[15]) Vgl. die Protokolle der Pariser Konferenz des Jahres 1880 in N. R. G. Ser. 2 X S. 11: „L'oeuvre de la Conférence est pour ainsi dire préparatoire.“ (Rede des Präs. —) S. noch S. 11 f. u. 15: Als Leitfaden der Beratungen diente ein **summarisches Programm.** Ein eigentlicher Arbeitsplan war aber bei Beginn der Verhandlungen noch nicht vorhanden und mußte erst auf Grund einiger Erörterungen **in der Konferenz** festgelegt werden. Die einzelnen Delegationen waren im Besitze der verschiedenartigsten Konventionsentwürfe. Als erster Wegweiser diente — außer dem französischen Programm — auch ein von der französischen Delegation ausgearbeiteter Entwurf einer Uebereinkunft (Projet de Convention), welcher während der Konferenz in gedruckter Form zur Verteilung gebracht wurde. („Le projet est de nature à faciliter la discussion“.) Aber erst als man auf Grund von Vergleichungen mit anderen Entwürfen das französische Vorprojekt als das geeignetste erkannte, nahm man es als Diskussionsbasis an. —

zu Rom im Jahre 1886 schon auf Grund der auf früheren Konferenzen vereinbarten Vertragsentwürfe und dazu noch durch die Tätigkeit eines inzwischen gebildeten Internationalen Bureaus des Staatenvereins zum Schutze des gewerblichen Eigentums einberufen bezw. vorbereitet werden. Der Zweck dieser Zusammenkunft war die **Revision** der internationalen Uebereinkunft vom 20. März 1883. Zu diesem Behufe sind von der belgischen, französischen, großbritannischen, italienischen und schweizerischen Regierung noch vor der Einberufung der Zusammenkunft einige **Verbesserungsvorschläge** aufgestellt worden. Der formelle Vorrang wurde dem italienischen Vertragsprojekte gegeben, jedoch unter materieller Berücksichtigung der Vorschläge der übrigen Antragstellenden. Diese Berücksichtigung erfolgte derart, daß das **Internationale Bureau** im gemeinsamen Einvernehmen mit der italienischen Regierung deren Verbesserungswünsche bei Verwertung der von Seiten der anderen Regierungen übermittelten Entwürfe zusammenstellte.[16]) Auch die

---

[16]) N. R. G. Ser. 2 XIV S. 560 ff. — Dieser von der italienischen Regierung mit dem Internationalen Bureau abgefaßte Entwurf wurde in der Form einer synoptischen Tabelle folgendermaßen aufgestellt:

I. **Texte du Projet** (der gemeinsame Entwurf Italiens und des Internationalen Büros).

II. **Modifications** proposées et observations . . . (Sämtliche Punkte der Abänderungsvorschläge sind mit deren Beweggründen (**Motifs**) ergänzt.) (Dies sind Vorschläge der übrigen Regierungen.)

Diese Projekte sind in einer übersichtlichen Art einander gegenübergestellt. Die Tätigkeit der Konferenz wurde durch diese Methode der Vergleichung wesentlich vereinfacht. — Die namhaftesten Vorarbeiten zu der Konferenz führte der Einberuferstaat Italien aus. — Vgl. N. R. G. Ser. 2 XIV S. 586 ff.: Die italienische Delegation brachte in die Konferenz eine Denkschrift über die einschlägige italienische Gesetzgebung und über die frühere internationale Konvention für den Schutz des gewerblichen Eigentums, wovon je ein Exemplar einem jeden Delegierten zur Verfügung gestellt wurde. Die italienische Delegation arbeitete ferner den Entwurf einer Anordnung (Projet d'arrangement) und den eines für die Sicherung der Ausführung dieser Anordnung bestimmten Reglements (Projet de règlement . . . . pour assurer l'exécution dudit Arrangement), mit allgemeinen Schlußbestimmungen (dispositions générales) kommentiert, aus. —

Geschäftsordnung für die Verhandlungen, das „Règlement intérieur", wurde von der italienischen Regierung vorgeschlagen.[17])

Auf der Konferenz kamen aber auch von den Delegierten der übrigen Teilnehmerstaaten mitgebrachte besondere Ergänzungs- und sonstige Vorschläge zur Erörterung. Alle diese Anträge (zumeist: „Propositions éventuelles" genannt) wurden mit der Darlegung der Beweggründe „Exposé des motifs" gedruckt und unter den Delegierten zur wechselseitigen Verteilung gebracht.

Aus diesen Ausführungen ist zweifellos zu erkennen, daß das Internationale Bureau des Staatenvereins zum Schutze des gewerblichen Eigentums in ähnlicher Weise bei der Vorbereitung der Traktanden für diese Zusammenkünfte mitwirkte, wie dies beim Weltpostverein erfolgte. Dieses ist das **vermittelnde Zentralorgan** der verschiedenartigen Anträge und der gegenseitigen Annäherung der Staaten geworden. Es geschah im Sinne der protokollarischen Bestimmung der Pariser Konferenz des Jahres 1883, daß die Vorarbeiten für die später stattzufindenden Konferenzen von der Regierung jenes Landes **speziell** übernommen und erledigt werden sollen, in deren Gebiet die Zusammenkunft jeweils tagen würde.[18])

Ein weiteres Beispiel systematischer Vorbereitung der Verhandlungstraktanden während der Zwischenzeit der jeweiligen Konferenztagungen zeigen uns die **Berner Urheber-**

Der Entwurf ist betitelt: Texte proposé par la Délégation italienne. — „Projet d'arrangement." (Les modifications au texte des propositions de l'Administration suisse sont indiquées en caractères italiques.) —

Die von der belgischen, französischen und großbritannischen Regierung aufgestellten Vorschläge betreffend die Revision der internationalen Uebereinkunft vom 20. März 1883 sind in der Traktandenliste zergliedert, bezw. gruppiert: Texte proposé — Texte actuel.

[17]) In der Tagung ist dieses mit einigen Abänderungen genehmigt worden. — Ebenda S. 590. Auch die Geschäftsordnung wurde den Delegierten in gedruckten Exemplaren zur Verfügung gestellt. —

[18]) Vgl. Art. 6 des Schlußprotokolls der Uebereinkunft zum Schutze des gewerblichen Eigentums v. J. 1883; N. R. G. Ser. 2 X S. 139. —

rechtskonferenzen der Jahre 1884, 1885, 1886.[19]) Die Vorbereitungsarbeiten für die ersten Zusammenkünfte in dieser Angelegenheit waren noch nicht zentralistisch organisiert, d. h. sie sind nicht durch ein Bureau, sondern zunächst vom Schweizerischen Bundesrat einberufen und vorbereitet gewesen. Das Programm[20]) sowie die Geschäftsordnung (Projet de Règlement) wurde vom Bundesrat vorgeschlagen, letztere mit den Grundzügen, über welche diskutiert werden sollte.[21])

In der Konfererenz selbst lag von Seiten der deutschen Regierung ein **„Questionnaire"**, also ein Verzeichnis der zu erörternden wichtigsten Punkte in Form eines Fragebogens vor, welcher gedruckt und den Delegierten nach der Annahme in der Konferenz zur Diskussion gestellt wurde.[22])

---

[19]) S. Dambach. Die Staatsverträge über Urheberrecht, Musterschutz, Markenschutz und Patentrecht, a. a. O. S. 592:

Die **erste** Literaturkonferenz zu Bern endete mit der Aufstellung eines allgemeinen Literarvertragsentwurfs (19. September 1884). Der Entwurf wurde darauf den einzelnen Regierungen zur Prüfung mitgeteilt und auf einer neuen Konferenz, welche in Bern vom 7. bis 18. September 1885 stattfand, einer Umarbeitung unterzogen. Der Schweizer Bundesrat hat nachher den revidierten Entwurf den beteiligten Regierungen mit dem Ersuchen mitgeteilt, denselben auf einer neuen diplomatischen Konferenz als internationalen Vertrag zu vollziehen. —

Dies konnte aber erst bei der dritten Tagung im Jahre 1886 zu Bern geschehen. — Vgl. N. R. G. Ser. 2 XII S. 161. —

[20]) Das Programm des Schweizerischen Bundesrates umfaßte den Entwurf eines **Schlußprotokolls** und eines Zusatzartikels. — N. R. G. Ser. 2 XII S. 60 f. —

[21]) Vgl. N. R. G. Ser. 2, XII S. 9: Art. 2 der Geschäftsordnung lautet: „Il sera ouvert une discussion générale sur les principes qui doivent servir de base à une convention". Art. 2, Abs. 2: „Puis, le programme proposé par le Conseil fédéral sera renvoyé à l'examen d'une Commission dans laquelle chaque Etat sera représenté". Abs. 3: „Les modifications proposées par la Commission seront imprimées avant d'être mises en discussion. Il en sera de même, dans la règle de toute proposition individuelle présentée au cours des débats et prise en considération par la Conférence". Art. 3: „Dans la règle, toute proposition doit être remise par écrit au Président". —

[22]) Vgl. „Questionnaire soumis à la Conférence par les délégués allemands" ebenda, S. 11. —

Bei der Diskussion wurden die Anträge der deutschen Regierung mit jenen des schweizerischen Bundesrates gleichzeitig berücksichtigt. Uebrigens war dieses Verfahren deshalb mit keinen besonderen Schwierigkeiten verbunden, als die deutsche Zusammenstellung der Vorschläge erst nach dem Muster und der Reihenfolge der schweizerischen Vorschläge angefertigt wurde.

Für die im Jahre 1885 ebenfalls in Bern stattgefundenen Sessionen hatte wieder der Schweizerische Bundesrat den Entwurf einer **Geschäftsordnung** aufgestellt, welcher inhaltlich größtenteils mit der früheren übereinstimmte. Mit einem Wort, es ist überall zu konstatieren, daß die zweiten, dritten, also periodisch wiederholten Zusammenkünfte in stets kürzeren Zeiträumen vorbereitet wurden und umfangreiche Stoffe **von Tagung zu Tagung** gründlicher und vielseitiger durchberaten werden konnten.

Der regelrechte Werdegang der Entstehung eines neuen internationalen Vertrages ist i. allg. folgender:

Die erste Konferenz vereinbart den **Entwurf eines Vertrages,** welcher dann den beteiligten Regierungen zur Prüfung oder Genehmigung mitgeteilt wird. Die Projekte der zwischenstaatlichen Verträge werden von den interessierten Staaten in der Regel „sans réserve" angenommen.[23])

In der Zwischenzeit, d. h. in der Zeit, welche zwischen einer stattgefundenen Konferenz bis zur nächsten liegt, pflegen die Regierungen dem einberufenden Staate der jeweiligen Konferenz über die Vorlagen in der Form von Memoranden[24]) ihre Ansichten zu äußern. Der Ein-

---

[23]) Vgl. u. a. die Protokolle der Pariser Konferenz zum Schutze der submarinen Telegraphenkabel des Jahres 1883 (N. R. G. Ser. 2 XI S. 234), welche einen Ausnahmefall ergeben. Nur wenige Staaten genehmigten die **Grundsätze** der ersten Konferenz v. J. 1882 und machten zu den einzelnen Artikeln Abänderungsvorschläge oder Observationen. An der zweiten Konferenz im Jahr 1883 wurde den Delegierten eine synoptische Tabelle zur Verfügung gestellt, in welcher der ursprüngliche Text eines **Vorentwurfes** und die verschiedenen Verbesserungsanträge einander gegenübergestellt waren **(Projet de Convention, observations et modifications).**

[24]) Vgl. z. B. Staatsarchiv, Bd. 49, S. 9: Die am meisten interessierten Mächte nahmen Stellung zu dem Entwurf der Londoner Zucker-

beruferstaat sammelt und ordnet die Antworten der übrigen Regierungen in **alphabetischer Folge** der Staaten in die Konferenzakten ein.

Die Gesamtheit dieser Aeußerungen der interessierten Regierungen kommt daher schon dem neuen Vertragsentwurfe zugute. Dieser wird erweitert und besonderen Wünschen gemäß vielseitiger und universeller gestaltet.

Die zweite Konferenztagung erledigt meistens eine Revisionsarbeit des ursprünglichen ersten Entwurfes, welcher dann entweder in eine offizielle Uebereinkunft verwandelt wird oder infolge der eventuell noch immer vorhandenen Meinungsverschiedenheiten zu einer neuen Konferenz Veranlassung gibt.[25])

Die Traktandenlisten und Geschäftsordnungen der rechtsetzenden Konferenzen, welche bis zum Jahre 1893 stattgefunden hatten, wurden in der Regel von der Regierung jenes Staates ausgearbeitet, auf dessen Gebiet die Zusammenkünfte jeweils tagten.[26])

---

konvention, welche in der ersten Tagung (1887) aufgestellt worden war. So sandten Oesterreich-Ungarn und Deutschland Memoranden als Antwort auf die Projekte, welche sämtlichen Konferenzmächten zur Prüfung übermittelt wurden: „... par leurs Délégués à la Conférence et par le Gouvernement de Sa Majesté Britannique, par l'entremise de son Ambassadeur". Die Memoranden enthielten das Resultat der erfolgten Prüfung des Projektes und stellten rechtlich die Anschauungen der betreffenden Regierungen fest. —

[25]) Vgl. Dambach, ibid., über den Vertrag zum Schutze der unterseeischen Telegraphenkabel, S. 339: Nach der Unterzeichnung des Vertrages 1884 hatten sich Schwierigkeiten und Zweifel über die Auslegung einzelner Vertragsbestimmungen und über die von einigen Staaten — namentlich von England — erlassenen Ausführungsgesetze ergeben. Es ist deshalb im Jahre 1886 eine neue Konferenz in Paris zusammengetreten, welche eine „Deklaration" zu dem Vertrage beschlossen und die Fortsetzung der Konferenz im Dezember 1886 in Aussicht genommen hat.

[26]) Eine Ausnahme bildet die Brüsseler Münzkonferenz des Jahres 1892, wo der anregende Staat, die Vereinigten Staaten von Amerika, das erste Programm der Konferenz aufgestellt hat. („Statement and Programme presented by the Delegates of the United States of America . . ."). Vgl. N. R. G. Ser. 2 XXIV S. 185ff. —

Manchmal teilte die die internationale Konferenz einberufende Regierung den übrigen Staaten den Entwurf einer Vereinbarung schon

Stets **wurde eine Geschäftsordnung** und ein **Programm** aufgestellt, welche der Versammlung zur Abstimmung oder zur Genehmigung vorgelegt wurden. Sämtliche auf die Verhandlungen bezüglichen Schriftstücke wurden als Konferenzakten bezeichnet, welche den Beratungsstoff ausmachten.[27])

Das Programm der Konferenzen enthielt mitunter einzelne Partien einschlägiger früherer Vereinbarungen, deren wiederholte Besprechung zunächst ins Auge gefaßt wurde.[28])

Zu bemerken ist, daß die Geschäftsordnung des die Konferenz einberufenden Staates in der Regel ohne wesentliche Abänderungen angenommen und auch eingehalten wurde.

In der Zeit 1893—1904.

Die wichtigsten Konferenzen, die in diesen Zeitabschnitt fallen, sind die für das internationale Privatrecht in den Jahren 1893, 1894, 1900 und 1904; ferner die Erste Haager Friedenskonferenz vom Jahre 1899.

a) Haager Konferenzen für das internationale Privatrecht.

Die Niederländische Regierung ging in bezug auf die Einrichtung einer speziellen vorbereitenden Kommission

---

einige Monate vor der Eröffnung der Tagung mit. Vgl. u. a N. R. G. Ser. 2 XIV, S. 480. Die niederländische Regierung teilte einige Zeit vor der Eröffnung der Haager Konferenz zur Unterdrückung des Branntweinhandels unter den Nordseefischern auf hoher See vom Jahre 1886 einen Entwurf zur Einsichtnahme mit („Points soumis aux délibérations . . . .“).

[27]) Vgl. z. B. die Protokolle der **Wiener Sanitätskonferenz** d. J. 1874; im Staatsarchiv, Bd. 27, S. 262. —

Aus Gründen der Zeitersparnis empfiehlt der Präsident den Entwurf der Geschäftsordnung „en bloc“ zu akzeptieren und die eventuellen bezüglichen Verbesserungswünsche sogleich kundzutun. —

[28]) Dem **Debattenprogramm** der Wiener Sanitätskonferenz des Jahres 1874 wurden die Beschlüsse der internationalen Sanitätskonferenz von **Konstantinopel** vom Jahre 1866 beigefügt. — Siehe ferner die Protokolle der Dresdener Sanitätskonferenz vom Jahre 1893; in N. R. G. Ser. 2 XIX S. 10ff. —

mit gutem Beispiele voran. Nachdem sie die ruhmvolle Initiative für das Zustandekommen internationaler Konferenzen ergriffen hatte, erschien es notwendig, auch für die Vorbereitung neuer Konferenzen, sodann für die Ausarbeitung der nötigen Gesetze zur Ausführung der Verträge, eine Kommission einzusetzen. Dies geschah denn auch wirklich zuerst in den Niederlanden. Belgien und Rußland folgten dem Beispiele mit der Einrichtung einer staatlichen Kommission oder eines ständigen Ausschusses. Gemäß königl. Erlasse wurden in Belgien am 3. August 1898 bei den Ministerien der auswärtigen Angelegenheiten und der Justiz ein **ständiges Bureau** eingesetzt zur Prüfung aller Fragen des internationalen Privatrechts.[29])

Die von Seiten der niederländischen Regierung an die Regierungen der Kulturstaaten gerichteten Einladungsnoten enthielten die Anregung, daß die Staaten ihre auf den Gegenstand bezüglichen **Gesetzgebungen** in ähnlicher Weise wie Holland zusammenstellen und der holländischen Regierung übermitteln sollten.[30])

---

[29]) Vgl. Meili, Die Haager Konferenz und das internationale Privatrecht, a. a. O. S. 33f.

Der Erlaß bezeichnet als Befugnisse des Ausschusses:

1. Er soll die geeigneten Mittel studieren, um die Kodifikation des internationalen Privatrechts anzubahnen. —

2. Er soll die Lösungen und Forderungen vorbereiten, welche die Vertreter Belgiens auf den internationalen Konferenzen für das Privatrecht vertreten sollen. —

3. Er soll alle den belgischen Ministerien zur Entscheidung zugehenden Fragen über das internationale Privatrecht vorprüfen und entscheiden.

4. Er soll die Klauseln vorbereiten, welche in die mit ausländischen Staaten abzuschließenden Verträge hinsichtlich des Privatrechts aufzunehmen sind. —

Der bestellte Ausschuß wird eine Denkschrift ausarbeiten, welche als Grundlage für die Unterhandlungen dienen soll, die **Belgien** mit den Hauptstaaten anknüpfen will, um eine Einigung über die Grundsätze des internationalen Privatrechts herbeizuführen. — (Hernach folgte auch noch die französische Regierung mit einer Spezialkommission.)

[30]) N. R. G. Ser. 2 XIX S. 424:

Der Entwurf des Programmes für die erste Konferenz teilte sich 1. in eine Zusammenstellung der „**Allgemeinen Grundsätze**" und 2. in die Darstellung der „Familienrechte". —

Die zweite, dritte und vierte Konferenz wurde gleichfalls von den Niederlanden vorbereitet. Als Basis der Debatten diente jeweils der „Vorentwurf eines Programms", ein „Avant-projet de programme", welcher von dem niederländischen auswärtigen Amt ausgearbeitet wurde.[31])

Die Gegenstände der Privatrechtskonferenzen hingen organisch zusammen und bildeten eine kettenartige Reihe. Die Konferenzen nahmen die auf vorangegangenen Konferenzen für das internationale Privatrecht projektierten Vertragsentwürfe zur Grundlage der Beratungen an und beleuchteten dieselben an der Hand des bestehenden Rechts. Dies war in der Tat keine einfache Aufgabe. Sämtliche Traktanden mußten in einem sachlichen und systematischen Aufbau zusammengestellt und in einer relativ kurzen Zeit, ohne ungestümes Drängen auf positiven Erfolg, durchberaten werden.[32])

Schon im Schlußprotokoll der dritten Haager Konferenz wurde ausdrücklich das Ersuchen — ein Wunsch — formuliert, es möchten die übrigen Traktanden und Vorentwürfe der dritten Konferenz, welche — infolge Zeitmangels — nicht

---

[31]) Vgl. N. R. G. Ser. 2 XXI S. 115. — Der Eröffnung einer jeden Session ist stets die Versendung eines Vorentwurfs an die interessierten Staaten vorausgegangen. Im Schlußprotokoll der zweiten Konferenz ist der Zweck und Erfolg der Verhandlungen enthalten. Die Delegierten der Staaten „se sont réunis à La Haye le 25 Juin 1894, sur l'invitation du Gouvernement des Pays-Bas, pour **continuer** les délibérations commencées au mois de Septembre 1893, dans le but d'arriver à une entente sur divers points de droit international privé." Ebenda, S. 252. —

[32]) Vgl. insbesondere Meili, The four Hague Conferences on Private International Law, p. 168 f.

The international tractandum of international private law must, of course, be approached from the international and universalistic point of view if it is to be properly accomplished. Of course all progress demands a certain trend toward ideal, but the attempt to complete a great plan upon the spot usually meets with doubtful success, although, indeed, the Pan-American Congress (held in Mexico, 1901-02), concluded that a code of international private law could be elaborated in the shortest time by a commission of five American and two European jurists. It was, when England, in 1893 refused to participate in the Conferences at The Hague because of the peculiar nature of English private law, it was, in my opinion, the result of an error as to the task and purpose of those conferences. —

mehr durchberaten werden konnten, einer später einzuberufenden vierten Konferenz zur Erledigung überwiesen werden.[33])

Inzwischen hatten auch andere Staaten Spezialausschüsse mit dem Auftrage der Ausarbeitung und des Studiums der Traktanden eingesetzt, deren Tätigkeit insbesondere der letzten Konferenz vom Jahre 1904 zugute kam.[34]) Für die Kompetenz dieser Kommissionen waren in der Regel zweierlei Gesichtspunkte maßgebend: 1. Eine Revision der Entwürfe

---

[33]) Vgl. Documents relatifs à la Quatrième Conférence pour le Droit international Privé, p. 189 ss., 2 ss.:

Dans son Protocole Final, signé à La Haye le 18 juin 1900, la Troisième Conférence de Droit International Privé a émis le voeu que le procédé, utilement suivi pour la préparation de cette Conférence, fût également appliqué au Projet de Programme que le Gouvernement des Pays-Bas était invité de dresser pour faire l'objet des délibérations d'une Quatrième Conférence. Pour déférer à ce voeu le Gouvernement Royal a transmis, au mois d'octobre 1902 à tous les Etats intéressés, le Projet de Programme d'une Quatrième Conférence. La Commission Royale (instituée par Arrêté Royal du 20 février 1897; sous la Présidence de M. Asser, Prés. des Conférences de La Haye de 1893, 1894 et 1900) s'occupait à ce moment encore d'élaborer un avant-projet revisé d'une convention relative à la faillite. Elle a pris pour base de ce travail le projet provisoirement adopté en 1900 . . (comp.: Note de la Commission Royale des Pays-Bas pour la Codification du Droit International Privé, La Haye, février 1904). —

Die auf das Programmprojekt an die niederländische Regierung übermittelten Antworten der Regierungen: (Observations, Notes, Observations et Propositions, Propositions et Amendements, etc.) sind von der niederländischen Kommission einer eingehenden Prüfung unterzogen und in einem „**Tableau systématique**“ zusammengefaßt worden. —

[34]) Vgl. N. R. G. Ser. 2 XXXII S. 505: So zunächst Belgien, Frankreich, Rußland u. a. — Rußland ließ sich an der vierten Konferenz vertreten, ohne daß es zuvor die Konventionen vom 12. Juni 1902 unterzeichnet hätte. „. . . . Cependant le Gouvernement Impérial attache un vif intérêt aux travaux de la Conférence, et a nommé en 1903 une Commission composée de délégués de quatre Ministères qui, sous sa présidence, a soumis à un examen approfondi le projet de programme de la Commission néerlandaise. Le Gouvernement russe a par là voulu témoigner sa sympathie pour les travaux de la Conférence, dont il espère pouvoir accepter les résultats **s'ils sont compatibles avec la législation de l'Empire.**“ — Vgl. Actes et documents de la Quatrième Conférence pour le Droit international Privé, ibid. p. 12 ss.

der früheren Konferenzen möglichst in allen Punkten durchzuführen, und 2. hierzu zahlreiche neue Ergänzungs- bezw. Verbesserungsentwürfe aufzustellen.[35])

In den Niederlanden verteilte sich diese vorbereitende Tätigkeit auf zwei Instanzen. Zuerst hatte das holländische auswärtige Ministerium die Entwürfe des Konferenzprogramms ausgearbeitet und diese mit den Begleitdokumenten — Annexes, den verschiedenen Vorschlägen der übrigen Regierungen, Amendements, Depeschen, Noten, gedruckten Broschüren und sonstigen Belegen — hernach an die **königl. niederländische Kommission für die Kodifikation des internationalen Privatrechts** behufs Ueberprüfung überwiesen.[36])

Dieser Ausschuß brachte den Inhalt der überwiesenen Schriftstücke mit dem Konferenzprogramm in Uebereinstimmung, d. h. er faßte die Regierungsvorschläge in einem „Tableau synoptique“ nebst Kommentaren und manchen Verbesserungsvorschlägen von der Kommission selbst systematisch gruppiert zusammen. Als Beilage zu dieser Zusammenstellung fügte der Ausschuß als Ergänzungsvorschläge — „Propositions Complémentaires“ — die von den Regierungen später, während der Vorbereitungsarbeit übermittelten Anträge hinzu.[36a]) Die Entwürfe der Konventionen bildeten ein selbständiges Ganzes.

Die **niederländische Vorbereitungskommission** hatte ihre Verbesserungen und eigenen Propositionen zu den Entwürfen der holländischen Regierung in der Form von Randbemerkungen zu unterbreiten.[37])

b) Erste Haager Friedenskonferenz.

Die Friedenskonferenzen unterscheiden sich von anderen politischen Konferenzen namentlich durch ihre besondere Aufgabe, allgemeine völkerrechtliche Normen aufzustellen, sowie durch ihre breite Basis. Ihre Beschlußfassungen unterscheiden sich indessen in keiner Weise hinsichtlich der

---

[35]) Actes et Documents, ibid. p. 2. —

[36]) Vgl. N. R. G. Ser. 2 XXXI S. 26 ff. —

[36a]) Ebenda, S. 84 ff. —

[37]) Abgedr. ebenda, S. 122 ff. u. 166 ff. —

Verbindlichkeit von den vorbereitenden Unterhandlungen über partikuläre Verträge.[38])

Die vorbereitende Tätigkeit der russischen Regierung zu der ersten Haager Konferenz erschöpfte sich in der Aufstellung eines bloß die allgemeinen Grundzüge der Traktanden enthaltenden Programms, welches im zweiten Zirkularschreiben des Grafen Muravieff entwickelt worden war.[39])

In dem ersten russischen Kreisschreiben war noch gar kein Programm enthalten, sondern nur einige unbestimmte Anträge hinsichtlich der **Einschränkungen der militärischen Rüstungen.** Infolge seiner Unklarheit fand es auch keinen Anklang. Dies veranlaßte die russische Regierung zur Veröffentlichung einer zweiten Anzeige. Diese war schon etwas ausführlicher gehalten. Sechs Punkte davon galten der Regelung des Krieges, und die zwei übrigen sprachen über eine Rüstungsverminderung und die friedliche Beilegung zwischenstaatlicher Streitfälle. —

Die niederländische Regierung sammelte hernach sämtliche auf die Konferenz bezüglichen Aktenstücke, damit bei der Zusammenkunft überhaupt konkrete Beratungsgegenstände vorgelegt werden könnten. Von einer Weiterentwicklung der Ideen des russischen Programms, von einer vorhergehenden Klärung der einzelnen Traktanden, von einer Sichtung oder Gruppierung der Anträge und Vorschläge der Regierungen war aber — leider — keine Rede.[40]) Als ein-

[38]) Vgl. Huber, Beiträge zur Kenntnis der soziologischen Grundlagen des Völkerrechts, a. a. O. S. 123.

[39]) Vgl. hierüber insbesondere Arnaud, E., La troisième Conférence de la Paix (Berne 1913) S. 6 ff.:

Une deuxième circulaire, du 30 Décembre 1898 et 11 janvier 1899, constate que plusieurs puissances ont procédé à des armements nouveaux, s'efforçant d'accroître encore leurs forces militaires. Le Gouvernement impérial n'en croit pas moins devoir continuer l'oeuvre commencée et il développe un programme contenant huit thèmes généraux. On le voit déjà: les modes de solution pacifique des différends internationaux ne tiennent plus qu'une toute petite place; la „consécration solidaire des principes d'équité et de droit sur lesquels reposent la securité des Etats et le bien-être des peuples“ ont complètement disparu du programme. —

[40]) Jonkheer van Daehne van Varick sammelte für die Beratungen der ersten Konferenz das Material, das beim Zusammentritte der Konferenz

ziger Leitfaden der Verhandlungen diente also nur das Kreisschreiben des russischen auswärtigen Amtes vom 11. Januar 1899 mit seinen acht Nummern, welches allein in Ziff. 8 die eigentliche friedensrechtliche Aufgabe berührte.[41])

Die unmittelbare Folge der gänzlich mangelnden Vorbereitung war, daß die Vorsitzenden der verschiedenen Ab-

---

unter dem Titel „Actes et documents relatifs au programme de la Conférence de la Paix" auf dem Tische jedes Delegierten lag. — Wehberg, ibid. S. 3 f. Die Haager Friedenskonferenz. Vgl. ferner Meurer, Haager Friedenskonferenz Bd. I S. 11:

Freiherr K. v. Stengel erklärte: „Es ist klar, daß die russische Regierung die Punkte 2—7 des Muravieffschen Rundschreibens nur(!) deshalb auf das Konferenzprogramm setzte, um wenigstens einige Verhandlungsgegenstände für die Konferenz zu haben, in bezug auf welche sie hoffen konnte, daß sich ein positives Ergebnis erzielen ließe, während sie hinsichtlich der Abrüstungsfrage eine solche Hoffnung wohl kaum (?) hegte."

[41]) Schäffle sagt in d. Zeitschr. für die gesamte Staatswiss. Bd. 55. a. a. O. S. 708: Die von der holländischen Regierung erfolgte Einladung in den Haag betonte, daß die Beratung der Konferenz im Rahmen dieses provisorischen russischen Programms sich bewegen sollte. Das letztere ist zur Tagesordnung der internationalen Friedenskonferenz geworden. — Vgl. ferner Wehberg, o. W. S. 2 f.:

Man beauftragte mit der Ausarbeitung dieses Programms v. Martens, durch den bereits die Brüsseler Konferenz von 1874, deren Resultate die Billigung der Mächte nicht gefunden hatten, ins Leben gerufen worden war. — v. Martens setzte außer der Rüstungsstillstandsfrage vor allem die Revision der Brüsseler Deklaration über die Gesetze und Gebräuche des Landkrieges, ferner die Annahme der guten Dienste, der Vermittelung und der wahlfreien Schiedssprechung, die Anwendung der Grundsätze der Genfer Konvention auf den Seekrieg und das Verbot der Benutzung gewisser Waffen auf die Tagesordnung der Konferenz, auf der keinerlei politische Fragen beraten werden sollten. Im ganzen umfaßte das zweite Programm acht Punkte, von denen sich sechs mit Kriegsrechtsfragen und nur zwei mit der Rüstungsstillstands- und der Schiedsgerichtsfrage beschäftigten. Dieses zweite Rundschreiben wurde den Mächten am 11. Januar 1899 übersandt. —

Mit diesem Programm erklärten sich die Staaten allgemein einverstanden, zumal es im Gegensatze zu dem ersten Rundschreiben einige Aufgaben enthielt, deren Lösung nicht aussichtslos erschien. Freilich war die Annahme der Einladung Rußlands im Grunde nichts weiter als eine diplomatische Höflichkeit. In den Staatskanzleien schüttelte man die Köpfe über die Idee des Zaren. —

ordnungen nach der Eröffnung der Konferenz, am 19. Mai 1899, sich eigens zu dem Zwecke versammeln mußten, um einen **Organisations- und Arbeitsplan** zu entwerfen. Obwohl eine große Zahl der bedeutendsten Staatsmänner Europas hier versammelt war, schienen diese eine Zeitlang wie in einem Chaos umherzutappen. Einige Staatsmänner, die in solchen Dingen Erfahrung besaßen, nahmen diese Sache in die Hand und arbeiteten ein Schema aus, das dem Kongreß unterbreitet werden sollte.[42])

Aber nicht nur die Struktur des Programms, sondern auch die Sammlung des zu beratenden Materials ist als höchst mangelhaft und ungenügend zu bezeichnen.[43])

Die ganze vorbereitende Tätigkeit beschränkte sich in der Hauptsache — abgesehen von den diplomatischen Verhandlungen über den Zeitpunkt der Konferenz — auf die Weiterleitung der von verschiedenen Regierungen hierzu gemachten Bemerkungen. Diesem letzteren Umstande war es zuzuschreiben, daß in bezug auf die Aufnahme gewisser Gegenstände, insbesondere der Frage über die Rüstungsverminderungen in das Verhandlungsprogramm, unter den Mitgliedern der Versammlung damals schroffe Meinungsverschiedenheiten herrschten.[44])

---

[42]) White, Aus meinem Diplomatenleben, S. 373. —

[43]) Vgl. Wehberg, Haager Friedenskonferenz, S. 3 f.:

Nachdem der Zusammentritt der Konferenz beschlossen war, suchte man nach einer breiteren Grundlage für die Beratungen, als es das zweite russische Programm bot. Das Haager diplomatische Korps, dessen hervorragendste Mitglieder zur Friedenskonferenz delegiert waren, wandte sich im April 1899 an den holländischen Minister der auswärtigen Angelegenheiten mit der Bitte, die Materialien für die Konferenz herauszugeben, da man ja sonst gar nicht wisse, worüber man beraten solle.

[44]) Die Ansichten der Regierungen über die Abrüstungsfrage gingen sowohl bei der ersten, wie auch bei der zweiten Konferenz auseinander.

Barclay sagt, a. a. O. S. 8:

The question of the reduction of military and naval budgets and armements, it is seen, has not been placed in the van of the subjects for discussion, as it was at the Conference of 1899, either by the Russian Government or by President Roosevelt. The British Government, on the contrary, has steadfastly maintained the necessity of keeping this subject in the front. A serious controversy on the advisability of in-

Da das russische Programm zu lückenhaft zusammengestellt worden war, ergab sich für die Regierungen die Schwierigkeit, ja zum Teil die Unmöglichkeit, die zu behandelnden Fragen eingehend zu studieren und ihre Delegationen entsprechend zu instruieren. Die Anträge konnten erst bei der Eröffnung der Konferenz oder während dieser eingebracht werden, [45]) welche sohin vollständige Nova bedeuteten (Prisenhof, obligatorischer Weltschiedsvertrag, Beseitigung des Kontrebandebegriffs u. s. f.). —

Man könnte es sich auch nicht gut vorstellen, wie überhaupt nennenswertere Vorarbeiten getroffen werden konnten, wenn man bei der Einberufung der ersten Haager Konferenz sich noch **nicht einmal über den Zweck** der Zusammenkunft völlig klar geworden war. Das größte Problem blieb, ob von den Erörterungen überhaupt alle Fragen mit politischem Hintergrund vermieden werden sollten, und wo die Grenze

---

cluding it in the programme in fact threatened **to disturb the harmony** of the Governments at the outset, and caused the British Prime Minister to publish a remarkable statement on the subject in the „Nation" of March 2, 1907, protesting vigorously against the suggestion that the discussion of the subject „would be fraught with danger". —

Dem **englischen** Vorschlag über die Mitaufnahme der Abrüstungsfrage in das Konferenzprogramm (1906) widersetzte sich insbesondere **Deutschland.** — S. Wehberg, a. a. O. S. 28. —

Bei der Feststellung des Programms der II. Konferenz zeigte sich ein Gegensatz namentlich zwischen England, das die Rüstungsfrage behandelt wissen wollte, und Deutschland, das sich streng ablehnend verhielt. Es ist nicht zu einem prinzipiellen Entscheid über die hier zugrundeliegende Rechtsfrage gekommen, da Deutschland sich mit der Erklärung begnügte, von Verhandlungen fern zu bleiben, welche keine Aussicht für positive Resultate böten. Es sind auch hier — und zwar noch mit mehr Recht — die Gründe ausschlaggebend, welche in Bezug auf die Zulassung von Staaten eine peremptorische Einsprache ausschließen. —

[45]) White erzählt in seinen Memoiren:

Die Zahl der auswärtigen Vorschläge, der gedruckten und geschriebenen Schriftstücke, mit denen die Konferenz ständig überschüttet worden ist, war Legion. Einige darunter waren buchstäblich nichts anderes als Predigten, in denen die Nachteile des Krieges und die Segnungen des Friedens geschildert wurden und zum Schluß auf die Bibel hingewiesen wurde. — Vgl. Diplomatenleben, S. 386. —

zwischen politischen und nichtpolitischen Traktanden zu ziehen sei.[46]) Wesentlich bestimmter war der diesbezügliche Standpunkt der Zweiten Haager Konferenz, bei welcher politische Fragen grundsätzlich ausgeschlossen sein sollten.[47])

Die nachteiligen Folgen des Fehlens jeglicher gemeinsamen Vorbereitung der Traktanden für die Bedürfnisse der Konferenzarbeit trafen in erster Linie die Kommissionen und das Sekretariat der Konferenz, da diese mit der näheren Ausarbeitung betraut waren und von einer durchaus nicht geringen Zahl erst während der Diskussionen eingebrachter, halbimprovisierter Anträge überschüttet wurden.

Das weitere Uebel des Versäumnisses der Vorbereitungsarbeiten brachte großen Zeitverlust wegen der Notwendigkeit, die Anträge und Vorschläge, die ursprünglich

---

[46]) Am Schlusse des Rundschreibens zur Berufung der I. Haager Konferenz wurde zwar gesagt, daß alle politischen und überhaupt jene Fragen, welche nicht in unmittelbarem Zusammenhange mit dem von den Regierungen angenommenen Programme stehen, durchaus von den Beratungen der Konferenz ausgeschlossen bleiben sollen. Dessen ungeachtet wollten einige Delegationen und politische Parteien ziemlich zweischneidige Fragen auf die Tagesordnung bringen, mit der Begründung, daß durch diese Zusammenkunft, durch das Bestreben der russischen Regierung, durch ein internationales Abkommen eine Beschränkung der Kriegsrüstungen herbeizuführen, eine politische Aufgabe gestellt sei. — Mérignhac sagt, daß wenn die Konferenz nicht die Mehrzahl der politischen Fragen eliminiert hätte, das ganze Werk gescheitert wäre. Vgl. La Conférence de la Paix à la Haye, p. 11 s.:

„Nous sommes, disait un délégué, une Conférence réunie dans un but bien défini dont nous ne pouvons pas sortir, et non un congrès comme celui de Berlin de 1878, qui pouvait traiter toutes les questions parce qu'il était réuni pour reviser les traités qui avaient refait la carte de l'Europe."

Pour le même motif, une commission spéciale chargée d'examiner les adresses, projets, pétitions, voeux et résolutions proposés à la Conférence, a décidé à l'unanimité d'écarter tout ce qui ne rentrerait pas directement dans le programme proposé par la circulaire russe. —

[47]) Die zweite Konferenz hatte die Bestimmung, völkerrechtliche Normen zu vereinbaren, d. h. den Frieden durch Ausbildung des Rechts zu festigen. Huber, M., Die Fortbildung des Völkerrechts auf dem Gebiete des Prozeß- und Landkriegsrechts, ibid. S. 471. —

manche Mängel und Lücken aufwiesen,[48]) erst während der Verhandlungen sichten zu müssen und sie den Regierungen zur Prüfung und Informationserteilung zuzustellen bei gleichwohl im allgemeinen unzureichendem Studium der vorgeschlagenen Konventionen.

Die reservierte Haltung einzelner Regierungen in Form von **Stimmenthaltungen** und **Vorbehalten** zu einzelnen Artikeln, ferner die **außerordentliche Verzögerung** oder gänzliches **Ausbleiben der Ratifikationen** ist endlich gleichfalls einem vollständigen Mangel **gemeinsamer Vorbereitung** der Haager Konferenz, und zwar der ersten sowohl wie der zweiten, zuzurechnen.

In der Zeit 1904—1908.

a) Die Genfer Konferenz des Jahres 1906 wurde vom Schweizerischen Bundesrat vorbereitet. Dem dritten Rundschreiben des Bundesrates vom 10. März 1906 wurde ein

---

[48]) S. hierüber White, a. a. O., S. 371 u. 385:

Die amerikanische Delegation war die einzige, die einen einigermaßen vollständigen und sorgfältig ausgearbeiteten Entwurf für ein Schiedsgericht vorbereitet hat. Die englische Delegation war zwar auch für die Idee eines Schiedsgerichts eingenommen, hat sich aber ohne einen definitiven Plan im Haag eingefunden. Die Russen haben selbstverständlich ein Schema festgesetzt; dieses sieht aber keinen permanenten Gerichtshof vor.

Der russische Entwurf bezüglich der internationalen Schiedsgerichtsbarkeit wies drei Hauptpunkte auf: 1) Grundlagen eines Entwurfes über Vermittlungen, 2) einen Entwurf für internationale schiedsrichterliche Verfahren, 3) einen Entwurf für eine internationale Prüfungskommission bei Streitfragen zwischen einzelnen Staaten. — Von einem Gerichtshof war aber im Entwurfe keine Rede. Die ganze Versammlung war hierüber sehr enttäuscht, und Lord J. Pauncefote lieh der Enttäuschung auch sofort Worte. Die diesbezüglichen Fragen mußten daher durch den dritten Ausschuß für das Hauptkomitee vorerst diskussionsfertig bearbeitet werden. —

Vgl. noch Alvarez, La Codification de Droit international, p. 255:

Quant à la méthode de travail des Conférences de la Haye de 1899 et 1907, les principaux délégués tinrent avant la réunion, des pourparlers dans lesquels furent jetées les bases d'un règlement. Lorsque la Conférence fut constituée, ce règlement fut soumis à son approbation; elle le vota, et procéda à l'organisation de son bureau. —

Arbeitsprogramm in Form eines „Questionnaire“ beigelegt, welches die wesentlichsten Punkte der Traktanden enthielt.[49])

Die Verhandlungen begannen mit Erörterungen über den **Entwurf einer Geschäftsordnung**, welcher den Delegierten durch Abschriften bekanntgegeben wurde.[50])

Auf Antrag des Vorsitzenden der Konferenz wurde der vom Bundesrat abgefaßte „Questionnaire“ als Grundlage der Beratungen angenommen, welcher den Grundriß der gesamten Tätigkeit der Zusammenkunft darstellen sollte.[51])

Dieser Fragebogen enthielt 4 Gruppen von Vorschlägen. Die gruppenweise Zerlegung der Traktanden war aber nicht nur allein hinsichtlich ihrer materiellen Zusammengehörigkeit von Bedeutung, sondern auch für die organische Gliederung der Konferenz selbst entscheidend. Entsprechend den vier Kategorien der Traktanden wurden in der Tat 4 Ausschüsse zum Behufe der Vorberatung der einzelnen Fragengruppen eingesetzt.[52])

Es ist zu erwähnen, daß auch bei dieser Organisation die besonderen Vorschläge und Entwürfe der einzelnen Delegationen zu ihrem Rechte kamen.[53])

---

49) Der Titel des Questionnaire war: „Questions à examiner par la Conférence internationale réunie en vue d'une Revision de la Convention de Genève du 22 août 1864“. — N. R. G. Ser. 3. II S. 326. —

50) N. R. G. Ser. 3 II S. 353.

51) Ebenda, S. 354. Vom Generalsekretariat der Konferenz wurde außerdem eine synoptische Tabelle mit Angabe des Textes der Konvention des Jahres 1864 und mit den vom Bundesrat vorgeschlagenen Modifikationen angefertigt und den Mitgliedern der Konferenz überreicht. (Tableau Synoptique du Texte de la Convention et des Modifications proposées. Dressé par le Secrétaire Général.) S. S. 356. —

52) Ebenda, S. 355. —

53) Der zweite englische Bevollmächtigte (T. E. Holland) u. a. legte in der Konferenz einen Entwurf vor, welcher von dem vom Bundesrat ausgearbeiteten Fragebogen in mancher Hinsicht abgewichen war. Er hielt seinen Entwurf für übersichtlicher („comme plus logique“). Das englische Projekt ist betitelt: „Projet de Convention revisée. Soumis par les plénipotentiaires anglais“. Vgl. ebenda, S. 361 ff. —

Dieses Projekt behandelte die Uebereinkunft selbst von der Geschäftsordnung getrennt, wie dies 1899 auf der Haager Konferenz der Fall war. Eine darin angebrachte Notiz erklärt: „It is thought desirable

Innerhalb der Kompetenzen der einzelnen Kommissionen wurden freilich alle einschlägigen Anträge der Delegierten berücksichtigt.

Nur infolge eines ausreichenden Arbeitsplans des Schweizerischen Bundesrates und namentlich Dank der übersichtlichen und logischen Gruppierung der Beratungstraktanden war es der Konferenz ermöglicht, in einer relativ kurzen Zeit mit einem schönen positiven Resultat zu schließen.

b) Zweite Haager Friedenskonferenz.

Gemäß den Wünschen Rußlands und der Niederlande hätte die zweite Friedenskonferenz im Jahre 1906 zur Weiterentwicklung der im Jahre 1899 verabschiedeten Vereinbarungen und Entwürfe eröffnet werden sollen. Allein diese Absicht wurde infolge verschiedener Gründe vereitelt. Einmal waren bis zum geplanten Termin keinerlei Vorarbeiten getroffen worden und sodann hatten die meisten Regierungen ihre Antworten auf das Programm viel zu spät mitgeteilt.

Den Hauptgrund bildete aber doch nicht letzteres, sondern vielmehr der Umstand, daß die derzeitige Tagung der Friedenskonferenz dann mit der Genfer Konferenz und auch mit der panamerikanischen Konferenz in Rio de Janeiro zusammengefallen wäre.[54])

Man hatte sich die Arbeiten der Zweiten Konferenz im allgemeinen als eine logische Fortsetzung jener der ersten vorgestellt[55]) und nun mit Rücksicht auf die von den Ver-

---

that the rules which would be binding upon officers and men should be kept clear of the diplomatic provisions of the Convention. They have been, accordingly, comprised in a Règlement, annexed to the Convention." —

[54]) De Lapradelle sagt, daß dieser Aufschub der Einberufung offenbar von günstigen Folgen begleitet war, da die Mächte hierdurch Zeit gewannen, sich mit dem russischen Programm besser vertraut zu machen. Vgl. La seconde Conférence de la Paix, p. 422 s. —

[55]) Vgl. Hill, The Second Peace Conference, p. 679:

The Second Conference declares itself the continuation of the First, and purposes as its primary object the further development of the engagements that have been already solemnized. Without assuming that it will be able to abolish war, it aims directly at the removal, as far as

handlungen des Jahres 1899 übriggebliebenen Gegenstände fast keine vorbereitenden Maßnahmen getroffen. Die Aufgabe und Bedeutung der Haager Konferenz wurde auch 1907 wieder gewaltig unterschätzt. Vor der Eröffnung hatte man es eben leider nicht bemerkt, daß zwischen den Traktanden der ersten und zweiten Konferenz zunächst große **Gegensätze** bestanden, um hier nur die spezielle Frage der Anwendung der Grundsätze des Landkriegsrechts auf den Seekrieg zu nennen. Und es bedurfte für ihre Beantwortung einer sorgfältigen Detailarbeit durch Prüfung aller einzelnen Vorschriften des Landkriegs-Reglements und deren Rückwirkung auf den Seekrieg. Diese umfangreiche Vorarbeit aber war nicht getan und konnte im Rahmen der Konferenz selbst auch nicht mehr erledigt werden. Da Rußland diesen Punkt seinem Konferenzprogramm eingefügt hatte, hätte man erwarten dürfen, daß die russische Regierung vor Beginn der Konferenz diese umfangreiche, aber doch nicht allzu schwierige Vorarbeit, die unentbehrlich war, hätte durchführen lassen; dies war aber bedauerlicherweise nicht geschehen, wie es denn überhaupt an ähnlichen ernsten Vorarbeiten für die Konferenz — abgesehen von einigen deutschen und amerikanischen Entwürfen — durchaus mangelte. Ein Nachholen des Versäumten war in derKonferenz selbst, wo eine Einigung manchmal selbst über bereits fertige Diskussionsvorlagen Schwierigkeiten bieten kann, eo ipso ausgeschlossen.[56])

Ein großes Versäumnis in der Vorbereitung der beiden Haager Konferenzen bestand einmal darin, daß das **Arbeitsgebiet** durch das zu allgemein gehaltene Programm nicht abgesteckt werden konnte,[57]) und daß demzufolge über die

---

possible, of its causes; and prudently provides for diminishing the evils that may yet result, if it is still found to be inevitable. —

[56]) Zorn sagt, daß der gerügte Mangel genügender Vorarbeiten, der in erster Linie als Vorwurf den Einberuferstaat Rußland traf, auch zu der in die Schlußakte aufgenommenen Erklärung führte, daß die nächste Konferenz durch einen etwa zwei Jahre vorher einzuberufenden Arbeitsausschuß sorgfältig vorbereitet werden solle. — S. die beiden Haager Friedenskonferenzen, S. 98. —

[57]) Vgl. hierüber Hill, The Second Peace Conference at The Hague, ibid. p. 678: It is an indispensable preliminary to any international

Verhandlungsgegenstände niemand zuvor einen Ueberblick zu gewinnen vermochte.[58]) Manche Klagen wurden über den schleppenden Gang der Konferenzverhandlungen laut. Sir Edward Fry, der erste englische Delegierte auf der II. Haager Konferenz, kritisierte in einem Schreiben, wie der Mechanismus der Verhandlungen durch unbedeutende Fragen vielfach störend unterbrochen wurde.[59])

Obschon manche Kommissionen Hervorragendes geleistet hatten,[60]) konnte das russische Programm doch nicht in allen

---

conference whatever that the field of discussion should be limited to those subjects which it is deemed practicable to consider. If this precaution were not taken, the governments would not send representatives; and, if an attempt should be made to extend the range of discussion unduly, the purposes of a friendly interchange of views would be defeated in advance. If we see the official programme of the Second Peace Conference at The Hague, we must remark, that, with the exception of the first general topic (I. Arbitration and International Commissions of Inquiry), all the questions to be discussed arise out of the assumption that war is in some cases inevitable and will in the future occur. —

[58]) Vgl. hierzu Arnaud, Emile, La troisième Conférence de la Paix, p. 14: Le défaut de préparation de cette Conférence, annoncée cependant depuis 1904, fut pour elle une source de nombreuses difficultés. Nous empruntons au Rapport présenté par la Délégation française au Ministre des Affaires étrangères les constatations suivantes: „Chaque délégation avait ses instructions distinctes. . . Dans la rencontre toute nouvelle de tant d'intérêts étrangers complexes, facilement déclarés inconciliables, aucun Gouvernement ne pouvait, par avance, dicter aux autres un programme précis . .“ L'oeuvre de la Conférence est née sur la place; elle est le fruit d'une coopération générale. Ainsi s'explique la lenteur de ses travaux que nulle impatience n'a pu décourager. —

[59]) S. Hilty, a. a. O., XXII S. 366 f. —

[60]) Vgl. Arnaud, ibid. S. 10: „Après sept séances de discussions la sous-commission de la Marine n'ayant pu aboutir à un accord sur aucun des points qui lui étaient soumis, se sépara en confiant au Capitaine autrichien la mission de rédiger un rapport sur ses travaux: elle ne fut plus convoquée.“ —

Hold v. Ferneck sagt a. a. O. S. 13: Man war im Haag alsbald genötigt gewesen, dem Plenum die Arbeit abzunehmen und sie auf vier Kommissionen zu verteilen, die ihrerseits wieder kleinere und kleinste Ausschüsse wählten. Die wenigen bemerkenswerten Ergebnisse, die man schließlich erzielte, sind fast ausschließlich den Arbeiten kleiner Komitees zu verdanken, in welchen die größeren Mächte geradezu unter sich waren. —

Punkten erledigt werden, da die Rechtsauffassungen und Interessen der vertretenen Mächte teilweise auch am Schluß der Konferenz noch allzusehr auseinandergingen.[61])

Auch wirkte die außerordentlich lange Dauer der Konferenz ungünstig auf die Stimmung und hatte zur Folge, daß gegen Ende der Tagung die Arbeiten überstürzt wurden.

Der Schlußakte der Zweiten Haager Konferenz kommt durch die Erwartung des Zusammentretens einer **dritten Konferenz** eine besondere Bedeutung zu, da sie 1. auch auf die Notwendigkeit hinweist, die Arbeiten der nächsten Konferenz rechtzeitig vorzubereiten; 2. weil sie die Kontinuität des Haager Werkes ins Auge faßt und zeigt, daß die Regierungen die Verkehrtheit der bisherigen Arbeitsmethode eingesehen haben. Die vorbereitenden Zwischenarbeiten sollen von nun an nicht mehr isoliert vorgenommen werden, sondern man wird gemeinsam vorarbeiten und dadurch

---

Vgl. noch Zorn, o. z. W. S. 80 u. 87: „Ein großes Verdienst hat sich die zweite Kommission dadurch erworben, daß sie — auf Grund einer französischen Vorlage — eine selbständige Konvention über die Rechte und Pflichten der neutralen Staaten zum Abschluß brachte. — Die Verhandlungen über die internationalen Untersuchungskommissionen und Schiedsgerichtsbarkeit endeten in einer vollständigen internationalen Verwirrung. Zuletzt einigte man sich doch über eine Friedensresolution.“ —

[61]) Vgl. hierüber insbesondere Nippold, Die zweite Haager Konferenz, S. 508. Wie schwierig sich die Bearbeitung der Fragen gestaltete, darauf weist nicht nur der Umstand hin, daß so viele Staaten an ihrer Erledigung mitzuarbeiten hatten, u. zw. ohne daß ein vorheriges Einvernehmen oder gar nähere Vorberatungen hätten vorhergehen können, sondern das zeigt u. a. auch die Tatsache, daß Baron Guillaume zum Kommissionsbericht nicht weniger als 67 Beilagen bringt, von denen 58 Vorschläge für die Abänderung der Haager Konvention betr. friedliche Beilegung internationaler Streitfälle enthalten. Das dürfte für die zukünftigen Konferenzen eine deutliche Lehre enthalten, dahingehend, daß das Haager Werk auch in der zwischen den einzelnen Konferenzen gelegenen Zeit durch gemeinsame Vorarbeiten gefördert werden muß, um nicht nur eine Entlastung, sondern auch eine leichtere Verständigung auf den Konferenzen herbeizuführen. An dieser Konferenz glaubte eben fast jeder Staat, seinerseits zur Lösung der der Konferenz gestellten Aufgaben beitragen zu müssen. Dies bedeutete aber andererseits auch eine bedeutende Erschwerung der Beratungen. —

sicherlich auf künftigen Konferenzen in kürzerer Zeit und mit leichterer Mühe zu positiven Ergebnissen gelangen können.[62])

In der Tat ist die fundamentalste Frage, welche zunächst mit der Periodizität der Haager Konferenzen im organischen Zusammenhange steht: die der systematischen Vorbereitung der Traktanden späterer Konferenzen, damit die Beratungen mit der erforderlichen „Würde und Schnelligkeit" von statten gehen können. Die zweite Konferenz hat zu diesem Behufe den Wunsch der Einsetzung eines Ausschusses etwa zwei Jahre vor dem Zusammentritt der Konferenz befürwortet. Ihm käme die Aufgabe zu, die geeigneten Programmpunkte für die kommende Beratung festzusetzen.

Seither sind schon manche diesbezügliche Vorschläge gemacht worden. Verschiedene Friedensvereine und bekannte Publizisten haben sich mit dem Gegenstand eingehend beschäftigt. Einige von ihnen fordern ständige internationale Kommissionen, deren Aufgabe es wäre, die Mitglieder der internationalen Gemeinschaft zu sämtlichen rechtsetzenden Konferenzen jeweils einzuberufen, die auf den Konferenzen zu stellenden Anträge und Vorschläge vorher einzufordern, diese durch **Rundschreiben** an alle Teilnehmer bekannt zu machen und überhaupt alle andern Geschäfte, mit welchen die jeweiligen Konferenzen sie beauftragen mögen, vorzubereiten und zu übernehmen.[63])

Andere Schriftsteller und internationale Rechtsinstitute möchten hinwiederum ausschließlich den Bedürfnissen der Haager Friedenskonferenzen, deren auf die friedliche Organisation der Staatengesellschaft bezügliches Werk auf jeden Fall weiter ausgebaut werden soll,[64])

---

[62]) S. Nippold, Die zweite Haager Völkerrechtskonferenz und die Schweiz, S. 263. —

[63]) Vgl. Oppenheim, Die Zukunft des Völkerrechts, a. a. O. S. 160f. Punkt 5. — Nach seiner Meinung sollte für die Konferenzen eine einheitliche Geschäftsordnung ausgearbeitet werden, welche das Verfahren (procédure) bei den Verhandlungen der Konferenzen regelt, so daß die Verhandlungen sich in bestimmten Formen abwickeln können, ohne in zeitraubende Diskussion auszuarten. — (Punkt 6.)

[64]) Vgl. den Artikel über die Vorbereitung des künftigen Friedens, in Blätter für zwischenstaatliche Organisation (Zürich), Nr. 3, S. 101. —

besonders angepaßte Vorbereitungsinstitutionen errichtet sehen.[65])

Die erste und hauptsächlichste Bedingung der Weiterführung des Haager Werkes ist, daß an seiner nächsten Vorbereitung nunmehr allen interessierten Staaten ein gemeinsamer Anteil und ein **gleiches Recht** zufalle. Die ersten Zeichen jedes Erfolges müssen sich schon in seinem ersten Stadium, also während der Vorarbeiten, offenbaren und angeben, wie weit man die Anforderungen bei einer nächstens einzuberufenden Konferenz wohl spannen könnte. —

Die Vorbereitung der übrigen Konferenzen bis zur Gegenwart.

Die zahlreichen Konferenzen, welche in der neuesten Zeit stattgefunden haben, wurden entweder von einzelnen Regierungen, zunächst durch die Aufstellung provisorischer

---

[65]) S. z. B.: Barclay, International Problems and Hague Conferences; p. 183: The Governments of the Powers represented at the Hague Conference of 1907 having found it impossible to deal, with many of the questions which have been raised thereat, but wishing to give every possible facility for their discussion at a future Conference, and to take advantage of the interval for the purpose of formulating and coordinating the different suggestions which have been made, agree to refer all such matters for consideration to an international Commission, which shall be formed and carry on its examination of the questions submitted to it in accordance with the following provisions:

1. The Commission shall be composed of one member for each sovereign Power.

2. At each session the Commission shall elect a Chairman, whose functions as such expire with the closing thereof.

3. It shall be competent for the Commission to submit special points for advice thereupon to the Institute of International Law, the International Law Association, and any other scientific or expert bodies.

4. Reports an recommandations shall be signed by those who approve them, but shall have no binding force on the Governments represented by the delegates thus signing.

5. The calling of meetings and all matters relating to their accomodation shall be entrusted to the Dutch Government. The expenditure occasioned shall be reimbursed to the Dutch Government by the different States concerned in the proportions fixed for the International Bureau of the Universal Postal Union.

Vorentwürfe,[66]) oder durch ein internationales Bureau im Einvernehmen mit einer Regierung gemeinsam vorbereitet.[67])

Wo über gewisse Rechtsgebiete bereits Vereinbarungen bestanden, übernahm den Hauptanteil an der Vorbereitung stets das internationale Bureau, bezw. die Zentralstelle des betr. Staatenvereins. So wurden im Jahre 1908 einige Monate vor der Eröffnung der Urheberrechtskonferenz zu Berlin die „Documents préparatoires" für die geplante Zusammenkunft vom Internationalen Büro der Union zum Schutze der literarischen und künstlerischen Werke sämtlichen eingeladenen Regierungen übermittelt. Es waren darunter zunächst von der deutschen, ferner der französischen und japanischen Regierung eingebrachte Vorschläge, welche unter Mitwirkung des Internationalen Büros entworfen und mit Darlegungen der Beweggründe versehen waren.[68])

---

[66]) Insofern aber frühere Verträge oder Vertragsentwürfe vorhanden waren, war der Beratungsstoff von selbst gegeben. Vgl. die Protokolle der Brüsseler Konferenz zur Aufstellung eines Absinthverbots des Jahres 1906, N. R. G. Ser. 3. I, S. 645. Diese Konferenz bildete eine Fortsetzung der in den Jahren 1889 und 1899 abgehaltenen Sessionen. Der Zweck der Zusammenkunft war: „ . . à examiner, d'après les résultats obtenus, quelles sont les mesures qu'il y aurait lieu de prendre en vue d'atteindre plus complètement le but poursuivi par les Etats signataires de cette Convention internationale". Als Basis für die Verhandlungen diente die Uebereinkunft des Jahres 1899.

[67]) Vgl. z. B. die Pariser Urheberrechtskonferenz d. J. 1896, in N. R. G. Ser. 2. XXIV S. 674. Der Entwurf einer Geschäftsordnung für die Konferenz (Projet de Règlement) wurde von der französischen Administration im Einvernehmen mit dem Internationalen Bureau ausgearbeitet und als Grundlage der Erörterungen bezeichnet. (Art. 1.)

„L'Administration française avec le concours du Bureau international a élaboré des divers propositions, ensuite un „Exposé des Motifs", la nouvelle Texte d'une Convention, et un Tableau des voeux et résolutions émies par divers Congrès et Assemblées depuis la fondation de l'Union." S. ebenda, S. 748 ff. & 767 ff. (Letzteres war eine Zusammenstellung der Beschlüsse der Association litt. et art. internat. und des Institut de Droit international).

[68]) Vgl. N. R. G. Ser. 3. IV S. 328. Das Internationale Büro hatte sich dabei auch mit den bezüglichen innerstaatlichen Gesetzgebungen der Kulturländer vertraut gemacht und diese Betrachtungen in einer

Als **Anhang** (Annexe) zu den neuen Vorschlägen wurden die durch die Pariser Konferenz des Jahres 1896 protokollierten 5 Wünsche mit der Absicht beigefügt, diese auf die Tagesordnung der einzuberufenden Konferenz zu bringen und zu realisieren.

Durch die Einberufung dieser Konferenz ist zunächst der Zweck der Verwirklichung einer allgemeinen und einheitlichen Konvention zum Schutze der Urheberrechte verfolgt, und zur Sicherung der Einigung ist der provisorische Text einer **einheitlichen Konvention** noch einige Zeit vor der offiziellen Tagung ausgearbeitet und verbreitet worden.[69])

Was den Entwurf der Geschäftsordnung anbetrifft, muß erwähnt werden, daß in der ersten Sitzung dieselbe Geschäftsordnung in Vorschlag gebracht und auch mit Einstimmigkeit angenommen wurde, welche schon der Pariser Tagung im Jahre 1896 als Richtschnur zugrunde lag.[70])

Als ausreichend zu bezeichnende Vorentwürfe und vorläufige Verständigungen gingen ebenfalls der Pariser Konferenz zur Bekämpfung des Mädchenhandels und der Verbreitung unzüchtiger Veröffentlichungen des Jahres 1910 voran. Als charakteristisch für die Vorbereitung dieser Konferenz ist zu betonen, daß in der Hauptsache die deutsche und französische Regierung es waren, die über die Notwendigkeit der Einberufung der Konferenz zunächst unter sich eine Abmachung getroffen hatten.[71])

---

synoptischen Tabelle, unter Erwähnung der einschlägigen Sonderverträge und besonderen Anordnungen (Arrangements particuliers) der einzelnen Staaten. Die hinsichtlich zivilrechtlicher Normierung des Schutzes des Eigentumsrechtes am günstigsten gestellten Staaten wurden in dieser Zusammenstellung hervorgehoben. — S. ebenda, S. 555 ff.

69) N. R. G. Ser. 3. IV S. 381 ff.

70) Ebenda, S. 404 ff.

71) Vgl. N. R. G. Ser. 3. VII S. 201: Unterm 11. Januar 1910 wurde dem deutschen Botschafter in Paris von der französischen Regierung eine Note überreicht, welche dem deutschen Staatssekretär des Auswärtigen Amtes präsentiert werden sollte. Es steht in dieser von Seiten der französischen Regierung an Deutschland gerichteten Note: „D'ordre de mon Gouvernement, j'ai l'honneur de vous demander qu'une nouvelle rédaction, fixant définitivement le texte des règlements de ce projet de Convention, soit mise sur le programme de la prochaine Conférence

Diese Konferenz wurde insbesondere von der kaiserlich deutschen Regierung auf diese Weise vorbereitet, daß sie zu dem im Jahre 1902 zu Paris aufgestellten Entwurf einer Uebereinkunft zur Bekämpfung des Mädchenhandels zahlreiche Abänderungsanträge und z. T. auch neue Redaktionsvorschläge formulierte.[72])

Diese Amendementsvorschläge des deutschen auswärtigen Amtes und die zum früheren Entwurf gemachten Reserven der übrigen Mächte bildeten die Beilagen zu den von dem französischen Minister des Aeußern an die Teilnehmerstaaten der früheren Konferenz gerichteten Zirkularschreiben.[73])

In diesem Zusammenhang sind noch die Haager Wechsel- und Scheckrechtskonferenzen der Jahre 1910 und 1912 anzuführen.

Die niederländische Regierung hätte, abgesehen von der Möglichkeit, um eine der bestehenden Gesetzgebungen als Leitfaden zu empfehlen, selbst einen Entwurf aufstellen und verbreiten können. Aber sowohl das eine als das andere hätte einen Vorzug für gewisse Grundprinzipien mit sich geführt. Die Niederlande wollten einerseits unparteiisch bleiben bis zu den Beratungen und anderseits der Praxis den wissenschaftlichen Lehren gegenüber das Uebergewicht geben. Darum ist statt eines Vorentwurfes bloß ein Fragebogen[74]) aufgestellt und den eingeladenen Regierungen zugesendet worden. Der Fragebogen bestand aus 36 Fragen, 3 davon waren allgemeine Fragen. Die meisten Antworten liefen so zeitig ein, daß schon beim Anfang der ersten Konferenz eine gedrängte übersichtliche Darstellung vorgelegt werden konnte.[75])

---

relative à la répression des Publications obscènes, et je prie Votre Excellence de vouloir bien faire communiquer notre proposition susmentionnée aux autres Etats intéressés."

[72]) Vgl. N. R. G. Ser. 3 VII, S. 211 ff. —

[73]) Ebenda, S. 203 ff. —

[74]) Vgl. Actes de la Conférence de La Haye pour l'Unification du Droit relatif à la Lettre de Change, 1910 (Ministère des Aff. Etr.) p. 61. — Der Entwurf einer Geschäftsordnung ist aber schon vorhergehend aufgestellt worden.

[75]) Jitta, J., Haager Wechsel- und Scheckkonferenzen, a. a. O. S. 1221. Die Antworten sind in alphabetischer Ordnung nach den Landesnamen

Bei der zweiten Tagung dieser Konferenz, 1912, wurde die Prodezur für die Vorbereitung der ersten Konferenz wiederholt. Selbstverständlich wurde bei der zweiten Konferenz für den Wechsel der in der ersten Konferenz abgefaßte Entwurf zum Leitfaden der Beratungen genommen. Dieser Entwurf war mit allen gedruckten Berichten den Regierungen zugesandt — für die erste Zeit war den Abgeordneten Geheimhaltung auferlegt —, und die Bemerkungen oder Vorschläge der teilnehmenden Staaten lagen gedruckt vor. Das Wechselrecht wurde deshalb in der zweiten Konferenz nicht mehr in die Sektionen gebracht. Für den Scheck wurde **nach dem Wunsch der ersten Konferenz** bei der zweiten Tagung die Prozedur der ersten nachgeahmt. Also wurde ein Fragebogen verbreitet, die Antworten gesammelt, Sektionen gebildet u. s. f. Aus der Wiederholung der Prozedur ist der Schluß zu ziehen, daß der erste Versuch befriedigt hatte.[76])

Eine gesonderte Behandlung verdient infolge der Eigenart ihrer Vorbereitung die

Londoner Seerechtskonferenz des Jahres 1908/09.

Die Zweite Haager Konferenz war nicht imstande gewesen, die Hauptpunkte des Seekriegsrechts (Kontrebande, Blockade u. s. f.) zu lösen. Man ist s. Zt. genötigt gewesen, ihre Beratung ohne Ergebnis abzubrechen.[76a])

---

aufgenommen. Deutschland hatte den völligen Entwurf eines Gesetzes in deutscher und französischer Sprache eingesandt. Auch Ungarn hatte auf der Basis des deutschen Entwurfes einen eigenen Entwurf aufgestellt.

[76]) Jitta, ebenda, S. 1223. —

[76a]) Die Verhandlungen der Haager Konferenz, auf welche das Londoner Kabinett im Zirkularerlaß anspielt, haben in der vierten Kommission dieser Konferenz, welche mit dem Studium der das Seerecht betr. Fragen beauftragt war, stattgefunden. Die Beratungen der Kommission erstreckten sich auf zehn Fragen, bezw. Komplexe von Fragen, die teils — lediglich oder wenigstens vorwiegend — die Stellung der Kriegführenden zueinander betreffen, teils für die Stellung der Kriegführenden zu den Neutralen besonders bedeutungsvoll sind. Nur in wenigen dieser Fragen konnte die Kommission zu einem Einvernehmen gelangen. Und gerade die Materien, welche die Neutralen am meisten interessieren, blieben fast vollständig ungelöst. — Vgl. Hold v. Ferneck, a. a. O., S. 9. —

Bei der Einberufung der Londoner Konferenz handelte es sich grundsätzlich nur um eine Feststellung dessen, was als gemeines geltendes Recht (de lege lata) zu betrachten sei,[77]) indem hierfür nur ganz bestimmte, durch Praxis und Theorie gegebene Fragen des Seerechts in Betracht kamen und jeder Teilnehmerstaat die von seinen Organen vertretenen Standpunkte zu formulieren hatte.

Im Sinne der Note der englischen Regierung vom 14. November 1908 sollten nur diejenigen Grundsätze, über welche vorhergehend eine Uebereinstimmung festgestellt werden konnte, zum Ausdruck gebracht, **nicht** aber neue Bestimmungen, de lege ferenda, erlassen werden.

Der Erfolg der Londoner Konferenz lag zunächst in ihrer Vorbereitung, ferner in der Art und Weise der Verhandlungen.

Die Vorbereitung der Traktanden der Londoner Konferenz zerfiel in eine sachliche Vorbereitung und in die Ausarbeitung eines Programms bezw. einer Geschäftsordnung. — Bei der sachlichen Vorbereitung trug die großbritannische Regierung dem Umstande Rechnung, daß das Programm Fragen enthielt, die allesamt miteinander **in inniger Verbindung** standen, so daß die Stellungnahme zu den Anträgen, welche zu einer Frage gestellt wurden, abhängig sein mußte von der Haltung, welche die Antragsteller (auch) in anderen Materien einnahmen. Es war daher für jede der geladenen Mächte von Bedeutung, die prinzipielle Stellung aller anderen Mächte zu dem ganzen Komplex der auf das Programm gesetzten Probleme von vornherein kennen zu lernen.[78])

[77]) Vgl. Bonfils, ibid. S. 522s.: Le 28 février 1908, le Foreign Office proposa la réunion d'une Conférence „en vue d'arriver à un arrangement sur la question de savoir quels sont les principes du droit international généralement reconnus et de formuler aussi les règles que dans l'absence de dispositions spéciales conventionnelles la Cour aurait à suivre: sinon, le gouvernement britannique se verrait obligé **de ne pas signer** la **convention** sur la Cour internationale des prises.“ Mais il n'invita pas tous les Etats qui avaient siégé à la Haye en 1907; les questions intéressant les droits des belligérants dans la guerre maritime n'ayant vraiment d'importance que pour les grandes puissances navales, il ajouta aux invités les Pays-Bas par déférence pour le pays où s'étaient réunies les Conférences de la Paix. —

[78]) Hold v. Ferneck, a. a. O. S. 15. —

Der erste Schritt der britischen Regierung in diesem Sinne war die Aufstellung eines ganz allgemeinen summarischen Programms[78 a]) und die Verordnung des auswärtigen Amtes, wonach die eingeladenen Regierungen Denkschriften über die vorgeschlagenen Probleme ausarbeiten und dieselben vor der Eröffnung der Konferenz auswechseln sollten. In ihren Memoranden sollten die Anschauungen jeder der geladenen Mächte über die Punkte des Programms dargelegt werden.[79])

Bevor diese gegenseitige Auswechselung der Denkschriften stattgefunden hatte,[80]) waren sie dem britischen auswärtigen Amte übermittelt worden, aus welchen dieses Amt Auszüge herstellte.

Die allgemeine Uebereinstimmung in den Denkschriften der beteiligten Regierungen herauszufinden, war keine zu schwierige Aufgabe, da die eigenen Gesichtspunkte der Regierungen zu den einzelnen Programmfragen in der Regel genügend begründet wurden. Eben diese, die „sententia media" darstellenden seerechtlichen Grundsätze faßte dann das englische auswärtige Amt in einem Exposé[81]) zusammen, welches

---

[78 a]) Vgl. Hold v. Ferneck, ibid S. 10 f.: Das britische auswärtige Amt war sich wohl bewußt, daß dieses Programm die Fragen, welche das Recht der neutralen Prisen im Seekrieg betreffen, noch nicht erschöpft. Es beschränkte sich, wie es in dem obenerwähnten Zirkularerlaß heißt, auf die Fragen, „dont la résolution présente, aux yeux du Gouvernement Britannique, l'importance la plus capitale." Uebrigens hat die Konferenz einige Fragen erörtert und auch gelöst, die im Programm nicht enthalten waren. — Einige der eingeladenen Mächte behielten sich nämlich das Recht vor, auch solche Fragen zur Diskussion zu stellen, die im Programm nicht vorgesehen waren. —

[79]) Alvarez sagt: „C'était une méthode qui était pour beaucoup destinée à assurer le succès, parce que, connaissant d'avance les idées de chaque Gouvernement, on pouvait, en pleine connaissance de cause, préparer et orienter le travail pour arriver à un résultat utile." Ibid. p. 263. —

[80]) Die Memoranden, die vor Abhaltung der Konferenz ausgewechselt wurden, sind nicht als strikte Instruktionen an die Vertreter der Mächte, sondern lediglich als Vorarbeiten anzusehen, die bestimmt waren, die übrigen Mächte über die voraussichtliche grundsätzliche Haltung zu informieren und damit Material zur Diskussion zu liefern. —

[81]) Dies wurde „Livre rouge" genannt und enthielt 39 Leitsätze. Diese Sammlung stellte das „fonds commun" dar und war als Ausgangspunkt der

die sog. „Bases de discussion", also die Leitsätze für die Verhandlungen der Konferenz, enthielt.[82])

Die **Grundlagen für die Beratungen der Konferenz,** die sich nach den Denkschriften der Mächte über die einzelnen Programmpunkte ergaben, sind folgendermaßen konstruiert worden.

Jeweils im Anschlusse an die wörtlich wiedergegebenen Ausführungen der einzelnen Denkschriften wurden die hierin enthaltenen maßgebenden Gesichtspunkte entwickelt und aus diesen die Leitsätze, die als Grundlagen für die Verhandlungen zu dienen geeignet erschienen, abgeleitet und kurz präzisiert.[83])

Auf Grund **gegenseitiger Uebereinstimmung** hatte somit die englische Regierung die Leitsätze zusammenfassen können. Der Zweck der Konferenz war der englischen Regierung übrigens bereits vor der Erledigung der Vorarbeiten bekannt. An Stelle einer, partikulares Recht unter den Vertragsstaaten schaffenden „Konvention" sollte eine „Deklaration" ausgearbeitet werden, welche die in gemeinsamer Beratung der am meisten an der Frage beteiligten Staaten festgestellte Anerkennung über das Bestehen eines den Nationen gemeinsamen Rechts zum Ausdruck bringen und dessen Prinzipien

---

Diskussion bestimmt. — Vgl. hierüber Lémonon, La Conférence navale de Londres, a. a. O. S. 49, 54. —

[82]) Manche Beratungsgegenstände lieferten zudem die Berichte der IV. Kommission der II. Haager Konferenz. — Ein solches Vorgehen ist sehr zweckmäßig; es eignet sich aber hauptsächlich für Beratungen wie diejenigen der Londoner Konferenz, bei denen es sich darum handelte, als bestehend anerkanntes Recht zu formulieren. Immerhin ist es bei jeder Konferenz, die sich mit Vorschlägen für neues Recht befassen will, zum Teil möglich, die Anträge schon von vornherein zusammenzufassen. —

[83]) Vgl. Schramm, ibid. S. 87. — Ferner Alvarez, La Conférence navale de Londres, 1909, ibid., p. 263: Une fois ces memorandums présentés, la Commission du Gouvernement anglais prépara un Exposé dans lequel, sur chacun des points du programme, elle fit certaines divisions. Dans chacune elle manifestait les vues de chaque pays, suivies d'observations qui étaient comme un résumé de toutes ces opinions: d'après ce résumé, on posait un ou plusieurs sujets qui devaient servir de base de discussions à la Conférence. La Conférence une fois réunie, on discuta le règlement préparé par les plénipotentiaires: il est très simple. Ensuite, on passa à la discussion des bases établies dans l'Exposé.

im allgemeinen Interesse weiterentwickeln sollte. Dies war die Bedeutung und der Zweck der zusammenfassenden Denkschrift der englischen Regierung.[84])

Die Vorteile dieses Verfahrens, daß insbesondere schon vor der Eröffnung der Konferenz eine Uebereinstimmung über sozusagen alle Programmpunkte erzielt werden konnte, sind:

1. Daß für eine Einigung über die zum Teil noch vorhandenen Meinungsverschiedenheiten — in deren Ausgleichung eigentlich der Zweck der Konferenz besteht — wesentlich sicherere Aussichten auf Erfolg geschaffen werden, da die Regierungen den Sachverhalt bereits kennen; und

2. daß manche Traktanden, infolge des vorhergehenden Studiums, in bedeutend kürzerer Zeit, vielleicht schon in einer einzigen Tagung, vollständig durchberaten werden können.[85])

Durch den **Austausch der Denkschriften** war jede der Konferenzmächte wieder in die Lage versetzt, ihre Stellungnahme vor Beginn der Verhandlungen nochmals zu prüfen und zu ermitteln, auf welchen Gebieten durch gegenseitige Konzessionen eine Einigung als möglich erschien. Die wechselseitig abgestimmte vorherige Einigung der Konferenzmächte hatte zur Folge, daß die Londoner Konferenz mit Ausnahme von zwei Fragen über sämtliche Programmpunkte eine Lösung finden konnte. Die Erklärung über das Seekriegsrecht hat sodann die vorbehaltlose Zustimmung der Delegationen aller beteiligten Mächte gefunden.[86])

---

[84]) Schramm, ibid. S. 87.

[85]) Vgl. Alvarez, La Codification de Droit international, p. 279: Quand sur une matière l'entente n'aura pu se faire, on devra se contenter d'une réglementation partielle, laissant de côté les points controversés pour les reprendre ultérieurement. Si même il ne peut s'établir d'accord partiel, ou si les Etats ne veulent pas s'engager définitivement, on pourra du moins avoir recours à des déclarations, des résolutions, des votes, ou recommandations, comme cela a été fait aux conférences de la Paix. Cette façon de procéder sera très utile pour l'orientation des travaux ultérieurs.

[86]) Alvarez, ibid., p. 110. Les règles établies par la Conférence de Londres sont, comme le dit le rapport, une moyenne; elle se rapprochent de toutes les règles, quoiqu'elles ne correspondent pas d'une façon précise à celles d'aucun pays déterminé.

Außer den Leitsätzen für die Verhandlungen hatte das Londoner auswärtige Amt noch eine Geschäftsordnung festgesetzt, um den Delegierten die Mühe zu ersparen, bei ihrem Zusammentritt sich zuerst noch über einen modus procedendi einigen und hierdurch Zeit verlieren zu müssen.[87])

Die Hauptgebote einer zweckmäßigen Vorbereitung von Staatenkonferenzen.

a) Die Stellungnahme der Staaten zur Einberufung der Konferenzen und zu deren Traktanden.

Wenn eine Regierung die Initiative zur Abhaltung einer Staatenkonferenz ergreift, so ist damit weder die Verwirklichung der Anregung noch der positive Erfolg der einzuberufenden Konferenz gesichert. Denn im Momente der Veröffentlichung des Konferenzvorschlages, d. h. bei der amtlichen Einladung der Regierungen, ist selbst der Staat, von dem die Anregung ausgegangen ist, über die Interessengestaltung der Staaten in der in Frage stehenden Materie gewöhnlich noch nicht genügend orientiert. Man vermochte bei der bisherigen internationalen Lage niemals mit Bestimmtheit voraussagen, ob alle geladenen Staaten oder diejenigen, welche für eine wichtige Konferenz in Betracht kamen, die Initiative objektiv würdigen, sie begrüßen oder ablehnen werden.

Welchen Standpunkt die Regierungen einnehmen, ergibt sich aus ihren Antwortschreiben oder anders gearteten Erklärungen. Nur dort, wo die Akten und diplomatischen Noten zusammenlaufen, sei es bei der Regierung des einberufenden Staates, sei es bei einem neu einzusetzenden internationalen Vorbereitungskomitee für Staatenkonferenzen, läßt sich auf Grund einer fachgemäßen Prüfung und Vergleichung der gesammelten Antwortschreiben ersehen, ob

[87]) Diese Geschäftsordnung fand in der zweiten Plenarsitzung die Zustimmung aller Delegationen, sie setzte die Rechte der Delegierten und Sekretäre fest und erklärte die Verhandlungen der Konferenz für streng vertraulich.

ein Interesse der Staaten an der Regelung einer Materie auf dem Boden des allgemeinen Völkerrechts vorhanden oder inwieweit dasselbe zu steigern ist, bezw. ob bei manchen ein Interesse hiefür geweckt werden könnte. Eine Konferenz läßt sich eben nur unter der Voraussetzung einer gründlichen Vorprüfung der diplomatischen Aktenstücke, der sog. einleitenden Dokumente, zweckmäßig vorbereiten.

b) Die Erkenntnis der Interessengemeinschaft.

Das erste Ziel der vorbereitenden Tätigkeit soll sich unbedingt auf die **Gesamtheit** der von den verschiedenen Regierungen eingesandten oder eingebrachten Mitteilungen (Vorschläge, Anträge, Anfragen usf.) richten, derart, daß durch eine synoptische Gegenüberstellung derselben der Grad der Geneigtheit aller Regierungen zu den geplanten Vertragsabschlüssen im einzelnen festzustellen sei. Dies ist insbesondere für die Beurteilung der Hauptfrage, ob die Konferenzen jeweils mit Aussicht auf praktischen Erfolg zusammenberufen werden können, von Wichtigkeit.[1])

Soll eine allgemeine Verständigung erzielt werden, so ist das allerwichtigste, daß die beteiligten Regierungen ihre gemeinsamen Interessen in den konkreten Fragen erkennen. Zur Erreichung dieses Zieles muß von dem einberufenden Staate oder einem Vorbereitungskomitee jedes geeignete Mittel angewendet werden, um die Staaten über den Zweck der Konferenzen nach allen Richtungen zu orientieren. Dies soll zur Beseitigung etwaiger Vorurteile, zur Annäherung der Staaten und zur Förderung der Einigung über ein gemeinsames Programm beitragen. Die Einwirkung auf widerstrebende Regierungen hat in der Weise zu geschehen, daß diese Staaten die Beteiligung an der in Frage stehenden inter-

[1]) Gerade bei solch wichtigen, wie bei den Haager Friedenskonferenzen ist es der Fall gewesen, daß die Teilnahme an ihnen, entgegen den Präzedenzfällen früherer diplomatischer Zusammenkünfte, als eine Sache des politischen Prestige angesehen wurde, ohne daß die Teilnahme begehrenden Staaten immer ein wirkliches Interesse den abzuschließenden Verträgen entgegengebracht haben.

nationalen Konferenz aus dem Gesichtspunkte würdigen, daß ihre eigene nationale Entwicklung durch die geplanten Vereinbarungen am besten gefördert werde.—

c) Die Schaffung eines Vorbereitungsorgans für internationale Traktanden.

Bisher hatten nur einzelne Regierungen das Verdienst, Konferenzen einzuberufen und einigermaßen vorzubereiten — nie erfolgte die Vorbereitung der Staatenkonferenzen durch die Mitwirkung aller Interessenten. In der Regel leistete die Regierung jenes Staates, der die Initiative zur Einberufung der jeweiligen Konferenzen ergriff, oder in dessen Land die Konferenz tagte, den wesentlichsten Teil der einleitenden Vorarbeiten. Weiter als zur Aufstellung von schwebenden Entwürfen oder halbfertigen Plänen über die Errichtung internationaler Vorbereitungskommissionen kam es leider nicht. In der Tat funktionierten, namentlich nach der Abhaltung der Zweiten Haager Friedenskonferenz des Jahres 1907, in manchen Staaten nationale Vorbereitungsausschüsse, die die Akten der zahlreichen Konferenzen einem einheitlichen Studium unterzogen. Auch ist des öfteren bewiesen worden, daß eine planmäßige Zusammenwirkung sämtlicher nationalen Kommissionen unter einheitlicher Leitung für den gemeinsamen Zweck bedeutend förderlicher war, als die isolierte, unorganisierte Arbeit in ihrer Zersplitterung. Die Konferenztechnik hätte selbstverständlich noch einen viel größeren Aufschwung genommen, wenn der Boden für die gegenseitigen Konzessionen bereits vorher geebnet worden wäre.

Die Zusammensetzung eines internationalen Vorbereitungsausschusses sollte den Gegenstand einer besonderen Vereinbarung innerhalb der Völkergemeinschaft bilden. Sie könnte etwa nach dem Vorbild des Conseil Administratif der Haager Konvention vom 29. Juli 1899, bezw. 18. Oktober 1907 gebildet werden. Wie auch die Zusammensetzung sein mag, das Hauptерfordernis bleibt, daß grundsätzlich alle Staaten an dem internationalen Rat sollen teilnehmen können, und

daß die Gleichheit aller Mitwirkenden unbedingt respektiert werde, damit sich durch die Art der Organisation kein Raum für Empfindlichkeiten ergebe.[2])

Bei einer etwaigen Gliederung des internationalen Vorbereitungsausschusses in kleinere Kommissionen ist es unerläßlich, daß im Laufe der Vorbereitung der Traktanden sämtliche Regierungen schon in einem frühen Stadium zu Worte kommen, namentlich wenn es sich darum handelt, positive Vorschläge über die Geschäftsordnung der Konferenzen zu machen. Bei jeder Organisation des vorbereitenden Komitees, welche nicht allen interessierten Staaten eine direkte Mitwirkung bei der Ausarbeitung der Vorlagen gestattet, besteht der Nachteil, daß die Komiteevorlage für die darin nicht vertretenen Staaten von vornherein ein fait accompli sein und ihre Zustimmung deshalb wahrscheinlich nicht finden würde. Die nach dem Grundsatz der Gleichheit organisierte Vorbereitungskommission ist die erste Vorbedingung der Schaffung einer wirklich internationalen Verhandlungsbasis.

d) Das Arbeitsgebiet eines internationalen Vorbereitungsausschusses.

Der eigentliche Zweck jeder vorbereitenden Tätigkeit besteht darin, einen guten Erfolg zu sichern sowie eine Arbeits- und Zeitersparnis zu erreichen. Alle Arbeiten, welche vor dem Zusammentritt der Konferenzen oder außerhalb der amtlichen Staatenversammlungen zur Lösung gebracht werden

---

[2]) In der Literatur sind diesbezüglich manche Anregungen gemacht worden, die jedoch nicht immer als annehmbar gelten können, weil sie den Grundsatz der Staatengleichheit nicht respektieren. Ein System ist stets als verwerflich zu betrachten, wobei die Klein- und Mittelstaaten nur minderen Rechtes sind (etwa wie beim für die Prisenhofkonvention angenommenen Rotationssystem) oder als Individualitäten überhaupt ausgeschaltet sind. — Schücking befürwortet für die Vorbereitung der dritten Haager Friedenskonferenz die Bildung eines Ausschusses von 15 Mitgliedern (und 5 von diesen gewählten Suppleenten), in dem die größten Staaten einzeln, die andern gruppenweise vertreten wären. — Vgl. Der Staatenverband der Haager Konferenzen, a. a. O. S. 260 ff.

können, sollten dem vorbereitenden Ausschuß zugewiesen werden.

Die Vorbereitung der Traktanden umfaßt hauptsächlich dreierlei:

1. Sammlung und Ordnung der von den Regierungen eingebrachten Anträge.

2. Auswahl derjenigen Vorschläge, welche sich für eine allgemeine vertragliche Regelung eignen, sowie Aufstellung des Programms.

3. Vorbereitung der in das Programm aufgenommenen Verhandlungsgegenstände.

a) Die Sammelarbeit des Vorbereitungsausschusses erstreckt sich auf die Einbringung aller auf die einzuberufende Konferenz bezüglichen Akten, wie z. B. der bei früheren Konferenzen unerörtert gelassenen Anträge (auch „Wünsche", „Empfehlungen" u. dgl.), ferner der auf etwaige Vertragsentwürfe bezüglichen Verbesserungsvorschläge.[3]) In das eingesammelte Konferenzmaterial systematische Ordnung zu bringen, ist die Aufgabe einer zweiten Tätigkeit, der Sichtung.

b) In der zweckmäßigen Auswahl der Akten dürfte die schwierigste Aufgabe des Komitees liegen, weil es aufs sorgfältigste erwägen muß, welche Vorschläge sich für eine demnächstige internationale Regelung eignen[4]) und demzufolge an die Spitze der Traktandenliste gestellt werden müssen. Die Auslese der Anträge würde sich bei den verschiedenartigen Konferenzen auch verschieden gestalten. Das Programmgebiet der Konferenzen der meisten Verwaltungs- und Rechtsunionen ist von vornherein ziemlich scharf abgegrenzt,

---

[3]) Unter Vorschlägen sind wohl nicht nur allgemeine Bezeichnungen, wie z. B. Privateigentum im Seekrieg, Kriegsbräuche zur See usw., zu verstehen, sondern entweder ausgearbeitete Entwürfe oder Darlegungen der leitenden Grundsätze einer Konvention.

[4]) Durch die Verhältnisse reif gewordene, also für eine internationale Regelung geeignete Vorschläge sind solche, von denen mit Grund angenommen werden kann, daß darüber Verträge zum Abschluß gelangen, welche von der Gesamtheit oder wenigstens einer sehr großen Anzahl von Staaten würden ratifiziert werden.

während das der Haager Friedenskonferenzen oder überhaupt der Konferenzen, die sich neben der Fixierung bestehenden Rechtes auch mit der Schaffung neuen Rechts zu befassen haben, weitaus umfassender und vielseitiger ist.

Bei der ersten Art von Konferenzen wird sich daher ein Bedürfnis nach Eliminierung einer gewissen Anzahl von Anträgen kaum geltend machen, wohl aber bei den mit der Kodifikation gemeinen Rechts betrauten Konferenzen, bei deren Vorbereitung eine genaue Unterscheidung zwischen dringenden[5]) und weniger dringenden Anträgen, die in zweiter Reihe erledigt werden können, erfolgen muß.

Bei ihrer Tätigkeit muß das Komitee in steter Fühlung mit allen Regierungen sein. Darüber, ob ein Vorschlag einer Regierung zeit- oder unzeitgemäß ist, kann sich das Komitee

---

[5]) Vgl. diesbezüglich insbesondere Dennis, The necessity for an international code of arbitral Procedure; in Proceedings of the Third national conference of the American Society for Judicial Settlement of international Disputes, Baltimore, 1913, p. 162 f.: „One of the most important, if not the most important, duties of this preparatory committee, is the duty of: „ascertaining what subjects are ripe for embodiment in an international regulation“ in other words, what portion of international law is now ripe for codification in the form of a convention to be adopted at The Hague . . . .

As Professor Beale has pointed out, the early codifiers appear to have had two main purposes: first, the unification, and second, the simplification of the law. Codification, where adopted, appears to have succeeded in bringing about uniformity . . . .

The real strength of the argument for the codification of international law in general appears to rest largely on the proposition that it is precisely unification that the law of nations needs . . . . The unification of the law may, however, be purchased at too high a price. It is better that some things should not be settled until they can be settled right. And, in determining „what subjects are ripe for embodiment in an international regulation“, i. e., what topics of international law should be codified, the preparatory committee in each country will be compelled to decide, as to each subject not only whether or not it is possible to reach an agreement with respect to the subject in question in an international assembly in which a small minority has, in practice an absolute veto power, but also whether or not such an agreement, even if reached, would not be purchased at too great a cost, either to the country which it represents or to the proper development of international law in general . . .“ Etc.

aber auch nur ein Urteil bilden, wenn sich darüber alle Regierungen vorher grundsätzlich haben aussprechen können.[6]) Dieser Meinungsaustausch kann so erfolgen, wie er seinerzeit durch die englische Regierung geschehen ist, als sie anläßlich der Einberufung der Londoner Seerechtskonferenz die Memoranden der Regierungen gegenseitig austauschen ließ. (S. S. 324.)

e) Die Einteilung des Programms.

Das Programm soll nur Punkte enthalten, worüber die interessierten bezw. eingeladenen Regierungen vorgängige Kenntnis erhalten haben. Es sollte die einzelnen Punkte nach dem Grade ihrer Wichtigkeit aneinanderreihen und diese in ihre Hauptbestandteile zerlegen.[7]) Das Programm könnte durch einen Fragebogen in Form einer synoptischen Tabelle dargestellt werden. Auf der Kolonne links sollten die Hauptfragen erscheinen und auf der Kolonne rechts die zu den jeweiligen Hauptfragen gehörenden Nebenfragen. Ueberdies müßten die Fragen unter einheitliche Gesichtspunkte gruppiert werden, damit die Teilnehmer sich rasch orientieren und über ihre Stellungnahme schlüssig werden können.

Die in der **Traktandenliste** zur Behandlung vorgeschlagenen Verträge dürften nicht, wie nach der Praxis

---

[6]) Das Vorbereitungskomitee hat also zuerst die Vorschläge der Regierungen einzusammeln, sie den Regierungen zum Zweck einer grundsätzlichen Stellungnahme vorzulegen und sodann auf Grund dieses Meinungsaustausches das Programm aufzustellen.

[7]) Das Vorbereitungskomitee sollte von den Regierungen dahin instruiert werden, bei der Entscheidung über die Aufnahme einer Materie in das Konferenzprogramm sich keine allzu große Reserve aufzuerlegen. Denn schließlich kann auch die Staatenkonferenz eine Materie als **vorläufig** ungeeignet von der Traktandenliste streichen oder deren Erörterung auf einen späteren Zeitpunkt verschieben.

Die Kompetenz zu einer eigentlichen materiellen Behandlung der Vorschläge und Entwürfe sollte jedoch dem Vorbereitungskomitee nicht übertragen werden, weil dadurch die Bedeutung der Tätigkeit der Konferenzen zu sehr herabgedrückt und die Möglichkeit einer raschen Verständigung beeinträchtigt werden würde.

einiger Konferenzen, in der Form ausgearbeiteter Vertragsentwürfe, sondern nur in Gestalt von Fragegruppen (Listen oder Bogen) der Versammlung vorgelegt werden. Denn die Selbständigkeit der Konferenz den zu erörternden Gegenständen gegenüber muß eine möglichst weitgehende sein; selbst eine Festlegung der Versammlung durch artikelweise Formulierung der Fragen würde wegen der Beeinträchtigung der freien Diskussion das Zustandekommen der geplanten Beschlüsse und Verträge gefährden.

Im Programm sollten aber nicht nur die neuen Fragen präzisiert werden, sondern auch hervorgehoben sein, welche Teile der eventuell vorliegenden Vertragsentwürfe und in welchem Sinne diese revidiert oder umgearbeitet werden sollen.[8]) Bei vielen Konferenzen beschränkte man die Vorarbeiten auf einen einfachen Vertragsentwurf und betrachtete die Aufstellung eines ausführlichen Programms für die neuen Konferenzen als überflüssig. Die Irrtümlichkeit dieses Vorgehens wurde durch die Unschlüssigkeit der Delegationen bei strittigen Punkten, namentlich die theoretischen Ausgangspunkte betreffend, dargetan, was auf der anderen Seite selbst die Beratungen der sog. Amendierungs- oder Revisionskonferenzen übermäßig in die Länge zog. (Vgl. u. a. die Protokolle der Pariser Konferenzen zum Schutze des gewerblichen Eigentums 1880 und 1883; abgedr. N. R. G. Ser. 2 Bd. X; ferner die der Berner Konferenzen zur Aufstellung von Regeln über den internationalen Eisenbahnfrachtverkehr von den Jahren 1878, 1881, 1886; N. R. G. Ser. 2 Bd. XIII.)

Ist der Entwurf einer Vereinbarung bereits das Ergebnis einer schon zum Abschluß gebrachten Konferenztagung, dann soll dieser Entwurf selbstredend den Leitfaden für später stattfindende einschlägige Beratungen bilden. Hierbei ist es aber durchaus notwendig, daß die inzwischen neu auftauchenden Fragen, die in ihrem ganzen Umfange noch nie erörtert worden sind, in einem besonderen Programm zu-

[8]) Es ist der Fall denkbar, daß eine zweite oder spätere Konferenz die von der vorangegangenen nur teilweise erledigten Beratungen fortsetzt und sich dabei par excellence auf die von der vorangegangenen Konferenz aufgestellten Vertragsentwürfe stützt.

sammengefaßt werden. Ein Vertragsentwurf und das Programm neuer Traktanden schließen sich durchaus nicht aus, vielmehr müssen sie sich gegenseitig ergänzen und die Beratungsbasis der neuen Konferenz darstellen. —

f) Die Genehmigung des Konferenzprogramms.

Das von einem Vorbereitungsausschuß aufgestellte Programm soll, gestützt auf den Präzedenzfall der Londoner Seerechtskonferenz vom Jahre 1908/09, den interessierten Regierungen zur formellen Genehmigung übermittelt werden, da eigentlich sämtliche Regierungen das Programm endgültig feststellen müssen. Praktisch wichtig bleibt dabei, daß nach der Annahme des Programms **keine neuen** Verhandlungsgegenstände mehr in dasselbe aufgenommen werden, damit die Regierungen sich mit dem bereits Vorhandenen befassen und nicht durch die Kritik neuer, unbekannter Anträge dazu gelangen, auch diejenigen Punkte, über welche bereits eine Einigung erzielt wurde, wieder in Frage zu stellen.[9]) —

g) Dauer der Vorbereitungsarbeiten.

Was nun noch schließlich die zur Vorbereitung einer wichtigen Staatenkonferenz erforderliche **Zeit** anbetrifft, muß gesagt werden, daß sich hierfür keine allgemeingültige Norm aufstellen läßt. Dies ergibt sich aus der Art der Konferenz. Eine technische Konferenz irgendeiner Verwaltungsunion wird sich naturgemäß durch ihr ständiges vorbereitendes Organ, ihr Bureau, in wesentlich kürzerer

---

[9]) Ueber die völlig abweichende Praxis der Aufstellung der Traktandenliste für die panamerikanischen Konferenzen, vgl. Alvarez, ibid. p. 279 ss.: „A partir de la troisième Conférence, le programme est élaboré par le bureau des Républiques américaines, aujourd'hui „Union panamericana“ composée des plénipotentiaires de tous les Etats de l'Amérique à Washington et sous la présidence de Secrétaire d'Etat des Etats-Unis. Ce même bureau rédigea les règlements de la Conférence, qui nécessitent pour être modifiés les deux tiers des voix des membres de celle-ci. Les délibérations de la Conférence doivent se limiter aux matières contenues dans le programme, mais les $^2/_3$ de ses membres peuvent décider de prendre en considération une matière, non comprise dans le programme.“

Zeit vorbereiten lassen können als eine Völkerrechtskonferenz, wie die Haager Friedenskonferenz, vorausgesetzt, daß sie entsprechend den oben bezeichneten Grundsätzen in Zukunft fachgemäß und gründlich organisiert werden wird. —

Zusammenfassung und Thesen.

1. Hinsichtlich des Verlaufes einer Konferenz macht es keinen wesentlichen Unterschied, ob die Vorbereitungsarbeiten allein von der Regierung des die Konferenz einberufenden Staates oder auch durch die Mitwirkung irgendeines Internationalen Büros vorgenommen werden. In der Hauptsache kommt es nur darauf an, daß die Konferenzen frühzeitig genug und dem Charakter der Beratungsgegenstände entsprechend vorbereitet werden.

2. Die Art der Vorbereitung gestaltet sich aber von Fall zu Fall anders. Sie ist abhängig: a) von der Zahl der Teilnehmer, b) dem Umfange und der Natur der zu erledigenden Materien, c) dem Stand der Ratifikationen früherer Kongreßbeschlüsse, und d) von den herrschenden politischen Anschauungen der miteinander im Verkehre stehenden Kulturstaaten. —

a) Bei der Aufstellung der Traktandenliste und der übrigen Vorbereitung einer Konferenz ist die Zahl der Teilnehmer von größter Bedeutung. Eine Konferenz, die nur eine geringe Teilnehmerzahl umfaßt, kann ohne Schwierigkeit vom einberufenden Staat allein gründlich genug vorbereitet werden. Bei Konferenzen aber, welche einen großen Kreis von Teilnehmern umfassen, wo also die Tendenz nach Internationalisierung derselben gehen soll, wird sich — wie uns die Praxis der verschiedenen Verwaltungsunionen darlegt — die vorbereitende Zusammenarbeit mehrerer Regierungen oder, was noch vorteilhafter sein kann, die Einsetzung einer internationalen Kommission bewähren. Eine gemeinsame Vorbereitung der Weltkonferenzen ist um so eher erforderlich, als sie von Anfang an nicht dazu bestimmt waren, von dem Standpunkte der Wissenschaft aus eine Reihe von Vertragsentwürfen zu formulieren, sondern

dazu, das Völkerrecht weiterzubilden, Recht von dauerndem praktischen Wert zu schaffen, das die vorbehaltlose Annahme aller Kulturländer finden soll.

b) Was die Anträge anbelangt, so muß gesagt werden, daß bei Konferenzen, die umfassende und voneinander getrennte Gebiete zu behandeln haben, wie die Weltkonferenzen, natürlicherweise die verschiedenartigsten Anträge gestellt werden und daraus dem Vorbereitungskomitee, bezw. der Konferenz selbst, die Aufgabe erwächst, die überflüssigen und vorläufig nicht zeitgemäßen Vorschläge auszuscheiden. Bei Konferenzen aber, die nur Sondergruppen, einen Zweckverband von Staaten, umfassen, demnach in ihren Traktanden ein ziemlich genau abgegrenztes Gebiet aufweisen, ist ein Bedürfnis nach Eliminierung von Anträgen bedeutend geringer.

Für die Weltkonferenzen kommen großenteils Vorschläge für neues Recht in Betracht. Hierbei beschränken sich indessen die Gegensätze der Gesichtspunkte nicht nur auf spezielle Fragen, sondern es stehen sich naturgemäß eine Mehrzahl ganzer Entwürfe gegenüber. Dank der Erfahrungen bei der Londoner Seerechtskonferenz wäre zum Zwecke der Vereinfachung der Arbeit, neben der Sichtung der Vorschläge, zum Teil auch eine Komprimierung der Einzelanträge anzustreben. Denn gerade die mit der Kodifikation des Völkerrechts betrauten Konferenzen sind dazu berufen, das Brauchbare und im gegebenen Zeitpunkt Realisierbare aus den vom Internationalismus und der Wissenschaft gemachten Anregungen auszuwählen und die übereinstimmenden Gesichtspunkte organisch zu verbinden, um die Staatenpraxis in fortschrittlichem Sinne aus unsicherer Uebung in klares Vertragsrecht hinüberzuleiten. —

3. Gewisse, als Traktanden auserwählte Fragen müßten zuerst allgemein oder im Prinzip, d. h. nicht im Zusammenhang mit einem einzelnen in Vorschlag gebrachten Artikel, diskutiert werden. Die Angliederung einer Spezialfrage an eine Hauptfrage ist Detailarbeit und kann erst vorgenommen werden, wenn ihre materielle Zugehörigkeit zu der konkreten Hauptfrage im Plenum der Konferenz, auf Grund einer Abstimmung, bereits festgestellt worden ist. Die auf-

zustellende Traktandenliste sollte die Nebenfragen auf Grund einer Ueberprüfung und Sichtung, die nicht nur nach bloß äußerlichen Gesichtspunkten zu geschehen hat, zunächst nach ihrer formellen Konnexität mit Hauptpunkten sachgemäß einordnen (am besten als Marginalanmerkungen, da die definitive Verschmelzung einer Nebenfrage mit Hauptpunkten erst während der materiellen Behandlung derselben erfolgen kann).

4. Die Geschäftsordnung der Konferenzen läßt sich auf Grund einer systematischen Traktandenliste leicht fixieren und die sachlich zusammengehörenden Diskussionsthesen lassen sich selbst auf die zu bildenden Ausschüsse der proektierten Konferenz schon von vornherein verteilen (vgl. die Vorarbeiten für die Genfer Konferenz des Jahres 1906; S. 311). Eine logisch gegliederte Traktandenliste gibt der Organisation einer jeden Konferenz eine feste Grundlage, so daß die Unterhandlungen rascher und sachlicher in die Wege geleitet werden können, als wenn dieser bloß ein oberflächliches generelles Programm zugrunde liegt. (Vgl. oben die Vorbereitung der II. Haager Konferenz 1907, S. 313 f.)

Sachregister.

G

H

I

J

K

Q

R

S

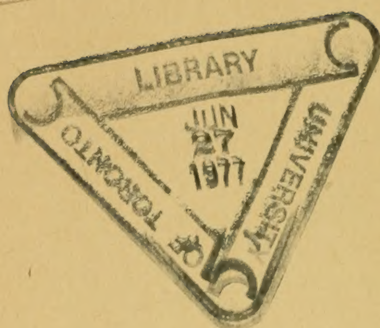
Sch

St

T

U

V


LIBRARY
JUN
27
1977
UNIVERSITY
OF
TORONTO


UTL AT DOWNSVIEW
D RANGE BAY SHLF POS ITEM C
39 13 06 10 06 009 7